




3 1761 11648126 8



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116481268>

CA1
X9 (205)
-P66

House of Commons
Canada

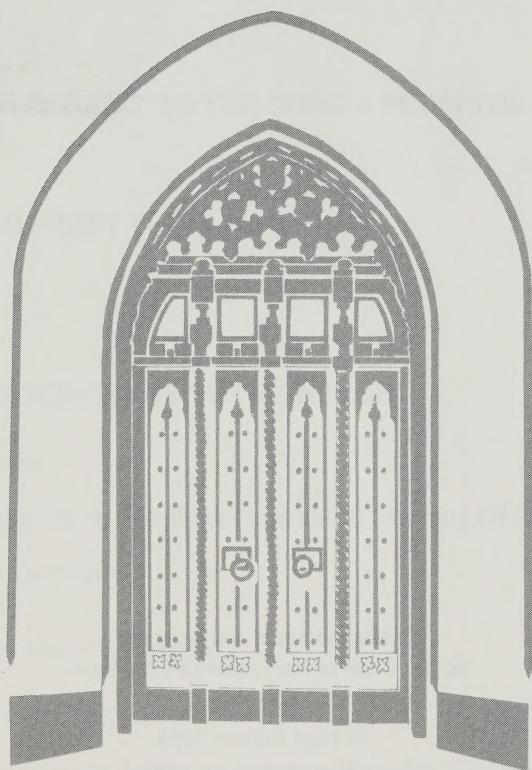


PRÉCIS OF PROCEDURE
(Third Edition)

Table Research Branch



House of Commons
Canada



PRÉCIS OF PROCEDURE
(Third Edition)

Table Research Branch

Published under the authority
of the Clerk of the House of Commons.

© First Edition 1985

© Second Edition 1987

© Third Edition 1990

Clerk of the House of Commons

ISBN 0-660-55753-3

Cat. No. X9-2/5-1990



TABLE OF CONTENTS

	Page
1. THE SPEAKER, PRESIDING OFFICERS, TABLE OFFICERS	1
2. OPENING OF PARLIAMENT AND BEGINNING OF A SESSION	9
3. ADDRESS IN REPLY TO THE SPEECH FROM THE THRONE	13
4. PARLIAMENTARY PRIVILEGE	17
5. QUORUM	21
6. DAILY PROCEEDINGS OF THE HOUSE	23
6.a Prayers	23
6.b Statements by Members Pursuant to Standing Order 31	24
6.c Oral Questions	25
7. ROUTINE PROCEEDINGS	27
7.a Tabling of Documents	27
7.b Statements by Ministers (and the Thursday Statement)	29
7.c Presenting Reports from Inter-parliamentary Delegations	30
7.d Presenting Reports from Committees	31

7.e	Introduction of Government Bills	32
7.f	Introduction of Private Members' Bills	34
7.g	First Reading of Senate Public Bills	35
7.h	Motions	37
7.i	Presenting Petitions	38
7.j	Questions on Order Paper	40
8.	TABLING REPORTS AND RETURNS	43
9.	DAILY ADJOURNMENT PROCEEDINGS	47
10.	THE PROCESS OF DECISION	49
10.a	Motions	49
10.b	Divisions	56
11.	THE LEGISLATIVE PROCESS	65
11.a	Public Bills	65
11.b	Stages of a Bill	66
11.c	Private Bills	73
12.	RULES OF DEBATE	75
12.a	Repetition and Relevance	79
12.b	Closure and Time Allocation	82
12.c	The <i>Sub Judice</i> Convention	84
12.d	Points of Order	85
12.e	Emergency Debate	87

13.	FINANCIAL PROCEDURES	91
13.a	Business of Supply	93
13.b	Business of Ways and Means	101
13.c	Other Elements of Financial Responsibilities	105
14.	COMMITTEES	109
15.	PRIVATE MEMBERS' BUSINESS	125
16.	HOUSE OF COMMONS PUBLICATIONS	133
17.	PROROGATION AND DISSOLUTION	137
18.	RECALL OF THE HOUSE	141
	SELECTED BIBLIOGRAPHY	143
	INDEX	147

1. THE SPEAKER, PRESIDING OFFICERS, TABLE OFFICERS

1.(a) The Speaker

The Member elected by other Members to be Speaker assumes the position of highest authority in the House, and represents the Commons in all its powers, proceedings and dignity. The duties of the office fall into three categories. First, the Speaker acts as the spokesman of the House in its relations with the Crown, the Senate and authorities outside Parliament. Second, the Speaker presides over the sittings of the House and enforces the observance of all rules for the preservation of order and the conduct of business. Third, the Speaker has extensive responsibilities relating to the administration of the House of Commons.

The Speaker as Spokesman

For centuries in Britain, the Speaker's primary duty was to represent the House and to protect its interests with the Crown. While the position has evolved so that presiding over debate is now considered the primary role, certain activities continue to reflect the earlier function as petitioner for and guardian of the privileges of Members.

This aspect of the Speaker's role is best exemplified when, shortly after being elected, the Speaker leads the House to the

Senate to inform the Governor General that the Commons has elected a Speaker according to law, to claim the privileges on behalf of the House and to receive the Speech from the Throne. During a parliamentary session, the Speaker will again lead the House to the Senate whenever Royal Assent to legislation passed by the House and Senate is to be given. It is also the Speaker who orally transmits to Members messages received from the Sovereign, the Governor General or the Senate when required. Similarly, the Speaker communicates resolutions of thanks, sympathy, censure or reprimand in the name of the House to any outside body or agent. Whenever a vacancy occurs in the membership of the House, it is the Speaker's responsibility to issue a warrant to the Chief Electoral Officer for a writ of election.

The Speaker as Presiding Officer

The Speaker's principal duty as presiding officer is to maintain order in debate and to apply and interpret the practices and traditions of the House. To do this, the Speaker must rely on the Standing Orders — the written rules of the House — precedents and various procedural authorities. The Speaker's actions must always be and appear to be impartial; for this reason, the Speaker never participates in debate. In overseeing the conduct of the House, the Speaker seeks to maintain the balance between two fundamental operating principles of Parliament: to allow the majority to secure the transaction of business in an orderly manner and to protect the right of the minority to be heard.

Maintaining Order

The Standing Orders set down only in general terms the authority of the Speaker to maintain order and decorum in the

House. One rule states simply that “the Speaker shall preserve order and decorum, and shall decide questions of order”. In practice, the authority of the Speaker is wide-ranging, affecting such matters as Members’ dress, disturbances on the floor or in the Galleries as well as the conduct of proceedings and the rules of debate. Since debate is the means by which most decisions are considered, the practices here are, in fact, quite specific. For example, all debate is addressed to the Speaker, not to other Members; even during Question Period, questions are addressed through the Chair. It is the Speaker who possesses the authority to recognize participants in the debate, and who can call to order any Member who indulges in repetition or irrelevant arguments.

The strongest penalty the Speaker can use against a Member is to “name” the Member, and the threat of naming is usually enough to ensure respect for the Speaker’s authority. A Member is named for disregarding the authority of the Speaker when, for example, the Member has refused a request to withdraw unparliamentary language, to desist in irrelevant or repetitious debate, or to stop interrupting a Member who is addressing the House. Persisting in any other disorderly conduct when warned by the Speaker to desist is also a defiance of the authority of the Chair which can lead to naming.

Before naming a Member, the Speaker usually warns him or her several times that in not obeying the Chair, he or she risks being named. If the Member apologizes to the general satisfaction of the Speaker, the incident is usually considered closed and no other measure is taken. If the Member is named, however, the Speaker has two options: he or she may immediately order the offending Member to withdraw from the Chamber for the balance of the day’s sitting; alternatively, the Speaker may simply wait for the House to take whatever disciplinary action it deems appropriate. The first is an option introduced in February 1986, and since its adoption, has been used exclusively as a disciplinary measure

consequent upon naming. However, should the Speaker choose the second alternative, another Member — usually the Government House Leader — will immediately propose a motion to suspend the offending Member. Such a motion is neither debatable nor amendable. Once the motion for suspension has been proposed, the Speaker will put the question. If the motion carries, the Member must withdraw from the Chamber and is also prevented from sitting in Committees of the Whole and in legislative, standing or special committees for the duration of the suspension.

Legal Status of the Speaker

Provision for the Speakership in Canada is assured not only by tradition and convention, but also by the Constitution. Section 44 of the *Constitution Act, 1867* stipulates that the House of Commons once assembled after a general election “shall proceed with all practicable speed to elect one of its Members to be Speaker”. Section 46 states that the Speaker shall preside over all meetings of the House. Sections 45 and 47 treat the matter of vacancy or prolonged absence of the Speaker, and Section 49 sanctions the casting vote of the Chair in cases where there is a tie vote among Members on a question before the House.

The *Parliament of Canada Act* specifies the administrative duties of the Speaker and the Deputy Speaker. Other statutes refer to the Speaker with regard to such things as the receiving and tabling of reports and returns or with regard to the Speaker’s role in House resolutions.

Election of the Speaker

At the beginning of a Parliament when the House first assembles, Members are summoned to the Senate by the Deputy of the Governor General, through a message delivered to the House by the Gentleman Usher of the Black Rod. Preceded by the Clerk of the House, the Members go to the Upper Chamber where they are informed that “the Deputy... does not see fit to declare the causes of his [or her] summoning the present Parliament of Canada until the Speaker of the House of Commons shall have been chosen according to Law...”

On June 27, 1985, the House adopted changes to the Standing Orders, providing for the election of the Speaker by secret ballot. The election process is the first order of business at the opening of the first session of a Parliament, or in the event of the resignation of the incumbent Speaker.

The names of all eligible Members of Parliament, who have not indicated that they do not wish to be considered for the position, appear on the ballot. Voting continues until one Member receives a majority of the votes cast. After each ballot, the name(s) of the Member(s) who received the least number of votes and the names of all Members who received 5% or less of the total number of votes cast are dropped from the list of candidates.

The election of the Speaker at the opening of a Parliament is presided over by the Member who has the longest period of unbroken service, and who is not a member of the Cabinet, nor holds any office within the House. In the case of a resignation, the incumbent Speaker presides over the process to choose his or her successor.

The election of a Speaker by secret ballot first took place on September 30, 1986, when Speaker Bosley tendered his resignation

and presided over the election of the Honourable John Fraser as the thirty-second Speaker of the House of Commons. Speaker Fraser was re-elected as Speaker on December 12, 1988, at the opening of the 34th Parliament.

1.(b) Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole

The position of Deputy Speaker dates from 1885, when Parliament enacted a law known today as the *Parliament of Canada Act*. The rules subsequently accepted for inclusion in the Standing Orders were based on the provisions of this Act, which vested in the Deputy Speaker all the legal powers of the Speaker when the latter was not in the House, powers which continue to this day.

The Standing Orders oblige the House to elect from among its Members a Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole at the beginning of every Parliament. The same person performs the duties of both offices and must have full and practical knowledge of the official language which is not that of the current Speaker of the House. Although the Standing Orders do not specify how the “election” is to be conducted, it usually proceeds as follows: a member of the Government, typically the Prime Minister, moves that the House *appoint* a Member as Chairman, such Member usually coming from the government side of the House. The motion for appointment is proposed immediately following the Speaker’s report to the House on the Speech from the Throne, and is often resolved without discussion or dissent. The appointment is effective for the life of the Parliament unless a vacancy intervenes in mid-Parliament, at which time a successor is chosen in the same manner.

1.(c) Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole

In addition to the Speaker and the Deputy Speaker, the House also elects a Deputy Chairman and an Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole. Their tenure, however, is for a single session rather than an entire Parliament. In the absence of the Chairman of Committees of the Whole, either the Deputy Chairman or the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole exercises all the powers vested in the Chairman.

Although their titles imply that their duties relate only to Committees of the Whole, these Officers have increasingly acted as Deputy Speakers, following changes introduced in the Standing Orders in 1968. The Speaker of the House is generally in the Chair during Question Period; the Speaker, the Deputy Speaker and the other Presiding Officers share the remaining time in the Chair.

1.(d) Table Officers

The Clerk of the House is the chief procedural adviser to the Speaker and to Members of the House of Commons. The Clerk is responsible for a wide range of duties relating to the proceedings and official records of the House and its committees.

The Clerk is assisted at the Table by the Deputy Clerk and several Principal Clerks. These Officers share duties at the Table on a regular basis and may sit on the Clerk's behalf in a temporary absence during a sitting. The various procedural branches (Committees, Public Bills, Journals, Table Research and Private Members' Business) report to the Clerk through the Principal Clerks.

The Table Officers are responsible for providing procedural advice to the Speaker and other Chair occupants as well as to other Members as situations arise in the Chamber and in anticipation of events in the House, and for preparing the minutes of proceedings and the division records printed in the *Votes and Proceedings*. They also keep track of speeches and interventions and advise the Chair on the application of time limits for various debates.

2. OPENING OF PARLIAMENT AND BEGINNING OF A SESSION

The *Constitution Act, 1867* provides that “The Governor General shall from Time to Time, in the Queen’s Name, by Instrument under the Great Seal of Canada, summon and call together the House of Commons”. The “Instrument” is two proclamations issued on the advice of the Prime Minister: the first setting the date for the commencement of the session (which can be subsequently advanced or put back); the second confirming the date of the first and setting a time of meeting. The five-year limit of the House of Commons is specified in both the *Constitution Act, 1867* and the *Constitution Act, 1982*; the latter also specifies that Parliament must sit at least once every 12 months.

2.(a) Formal Opening of a Parliament

The formal opening of the first session of a Parliament is distinguished from the opening of subsequent sessions by two preliminary proceedings: the taking and subscribing of the Oath of Allegiance by Members, and the election of a Speaker.

When the House has first assembled prior to the hour of the formal opening of a Parliament, the Clerk of the House leads the Members to the Senate, where they are informed that the Speech from the Throne will not be read until the Members have elected a Speaker. Upon their return to the House, the Members proceed with this election, and having done so, the House is now properly constituted.

At the hour of the formal opening of Parliament, the House receives the Gentleman Usher of the Black Rod, who requests the presence of “this Honourable House in the Chamber of the Honourable the Senate”. The meeting of Parliament in the Senate Chamber follows the practice established in Britain that no monarch, or monarch’s representative, has entered the House of Commons since King Charles I in 1642, and that the place of the sovereign in Parliament is in the Upper House. The Speaker addresses the Governor General by an established formula stating that he or she has been elected by the House of Commons as Speaker and, for the Commons, “humbly claim[s] all their undoubted rights and privileges, especially that they may have freedom of speech in their debates, access to Your Excellency’s person at all seasonable times, and that their proceedings may receive from Your Excellency the most favourable construction”. On behalf of the Governor General, the Speaker of the Senate replies with a similarly stylized affirmation, including that he or she “grants, and upon all occasions will recognize and allow their constitutional privileges”. This claiming of privileges, like many parliamentary ceremonies, has its origins in constitutional history when the Commons were fighting for their privileges in the face of royal tyranny in Britain: the first record there of such a claim dates from 1554. Significant nowadays among those specified privileges is freedom of speech: anything said in the Senate, House of Commons or in committee as part of parliamentary business is not actionable in the courts.

2.(b) Speech from the Throne

Following the claim to privileges and the reply, the Governor General reads the Speech from the Throne, imparting the causes of summoning Parliament, prior to which declaration neither House

can proceed with any public business. The Speech from the Throne formally opens the first session and any subsequent sessions of a Parliament, and marks the first occasion of “Parliament Assembled” in its three constituent parts: the House of Commons, the Senate, and the Sovereign or the Sovereign’s representative. After the Speech from the Throne, the Speaker and Members return to the House where the Speaker reports the claim to privileges and the reply. The business for that day’s sitting then proceeds.

Among the items on the agenda are the following: the Speaker’s announcement of the election of new Members; the Prime Minister’s introduction of a Bill *pro forma* [Bill C-1] which, although it receives first reading, will not be proceeded with any further, as it is introduced only to assert the House of Commons’ right to pass legislation and deliberate without reference to the causes of summons expressed in the Governor General’s speech; the Speaker’s report that a copy of the Governor General’s speech has been obtained to be printed in the *Debates* and the *Votes and Proceedings*; the Prime Minister’s motion that the Speech from the Throne be considered either this day or on some future day, which consideration will be on the motion for the Address in Reply to the Speech from the Throne; the Prime Minister’s motion to elect a Chairman of Committees of the Whole House (who is also the Deputy Speaker) and the appointment of the Deputy Chairman of Committees of the Whole House and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole House. The Speaker also announces the appointment of members of the Board of Internal Economy. Finally, the Standing Orders require the House at the beginning of each session to designate by motion a continuing Order of the Day for the consideration of the business of supply.

3. ADDRESS IN REPLY TO THE SPEECH FROM THE THRONE

When the House returns from the Senate after the Speech from the Throne, its business includes a routine motion by the Prime Minister that the Throne Speech be considered either that day or on some future day. On the specified day, the proceedings which result in the House of Commons' response to the Throne Speech — the Address in Reply to the Speech from the Throne — begin when a government Member not of the Ministry moves that an Address be presented to the Governor General (or more rarely, the Sovereign) “to offer our humble thanks... for the gracious speech which Your Excellency has addressed...”. Following the speech of another government private Member who seconds the motion, the House normally adjourns to the first of eight (not necessarily consecutive) days for resuming debate on the motion and on any amendments.

As the motion itself is relatively unspecific, debate is very wide-ranging, providing one of the few opportunities for private Members to speak on topics of their choice. The normal rules of debate apply. All Members except the Prime Minister and the Leader of the Opposition are restricted to 20-minute speeches, followed by a 10-minute questions and comments period after each speech.

The calling of the Order on a particular day for resuming debate on the motion is at the discretion of the Government. When debate is resumed, the Order takes precedence over all other business including Private Members' Business, except the Daily

Routine of Business. On the first of the eight days of formal debate (so-called Leaders' Day), the first speaker is the Leader of the Opposition, who may conclude by proposing an amendment to add words to the original motion. The Prime Minister speaks next, followed by the leader of the second-largest party in opposition, who may offer a subamendment.

Opposition amendments and subamendments entail direct questions of confidence in the Government. Again, given the unspecific nature of the main motion, the rule of relevance is not strictly applied to such "no-confidence" amendments. A procedurally acceptable amendment will add some specific element of its own; a subamendment may propose an addition to or deletion from the words of the amendment, and must be relevant to it.

Only one amendment and one subamendment can be before the House at any one time. The opportunity to present amendments and subamendments is restricted by Standing Orders that require all of them to be disposed of well before the main motion is put to the House. Specifically, on the second day of resumed debate, the Speaker interrupts the proceedings 15 minutes before the ordinary adjournment hour to put the question on any subamendment under consideration; on the fourth and sixth days, the Speaker interrupts the proceedings 30 minutes before the ordinary adjournment hour to put the question on all amendments and subamendments; on or after the seventh day, the main motion is not subject to amendment; and finally, on the eighth day (unless the debate has previously concluded) the Speaker interrupts the proceedings 15 minutes before the ordinary adjournment hour to put every question necessary to dispose of the main motion.

Immediately following the adoption of the main motion, the House agrees to a motion that the Address be engrossed and presented to the Governor General in person by the Speaker.

Any of the eight days not used up by the debate on the Address in Reply may be added to the number of allotted days in the current supply period.

4. PARLIAMENTARY PRIVILEGE

Among the strongest and oldest traditions associated with Parliament is the status of privilege accorded the institution and the individual Member to ensure for each the ability to function freely and unhindered. “Parliamentary privilege”, as discussed extensively in *May’s Parliamentary Practice*, is defined as “the sum of the peculiar rights enjoyed by each House collectively... and by Members of each House individually, without which they could not discharge their functions, and which exceed those possessed by other bodies or individuals”.

Foremost of these privileges is freedom of speech. Freedom of speech recognizes the right of the House to exclusive control of its own proceedings. “This right includes the power to initiate, and consider in such order as it pleases, matters of legislation or discussion, as well as the privilege of freedom of debate proper.” Every Member may state “whatever he [or she] thinks fit in debate, however offensive it may be to the feelings, or injurious to the character, of individuals; and he [or she] is protected by his [or her] privilege from any action or libel, as well as from any question or molestation”. The only restraint on speech is such as the House itself has decided by its rules and practices.

Closely related to and sometimes confused with the concept of breach of privilege is that of contempt of Parliament, which *May* describes as any act or omission which offends against the authority or dignity of Parliament. In themselves, such acts or omissions need not involve the breach of any specific privilege, but can include disobedience to a legitimate command of the House or libels against it, its Officers or its Members. Thus, for example, the

refusal of a witness to appear or to testify when summoned before a committee of the House could be regarded as a contempt.

Any claim that a privilege has been infringed upon or a contempt committed should be brought to the attention of the House at the earliest reasonable opportunity in order to receive prompt consideration. This requirement can be fulfilled by raising the matter immediately when the alleged breach occurs or, if it did not arise during proceedings of the House, by giving the Speaker at least one hour's written notice before raising it in the House.

When a Member is recognized on a matter of privilege, the complaint should be stated concisely and briefly. Breaches of privilege usually involve matters relating to a proceeding of the House or a committee, but they can also concern events which took place outside Parliament. The Speaker will hear the Member and may permit comment from others who are directly implicated in the matter. The Speaker may also seek the advice of other Members, but these Members speak on the question only by leave of the Chair. The Speaker's purpose is to determine only whether there is a *prima facie* case of privilege; i.e., whether the matter appears to warrant priority of debate or consideration. The decision to give the matter precedence over all other House business belongs exclusively to the Speaker, who may defer the decision for further study, and will so inform the House. In judging the matter, the Speaker may take into account the extent to which it infringed upon the Member's ability to perform his or her parliamentary duties or demonstrated a contempt against the dignity of Parliament. Often, while acknowledging that a complaint is a legitimate grievance, the Speaker will nonetheless determine that evidence is not sufficient to allow the matter the precedence of debate that a *prima facie* breach of privilege would warrant.

If the Speaker finds there is a *prima facie* breach of privilege, an appropriate motion, usually referring the matter to the Standing

Committee on Privileges and Elections is moved. Debate on this motion is then allowed precedence and will conclude with a vote accepting or rejecting the motion. If accepted, the matter is studied by the Standing Committee which may examine witnesses. A report of the Committee's findings and recommendations will be presented to the House and a motion to concur in the report can be subsequently moved.

5. QUORUM

The *Constitution Act, 1867* and the Standing Orders provide for a fixed quorum of at least 20 Members, including the Speaker, to constitute a meeting of the House to exercise its powers.

Should a quorum appear not to exist at the time the House meets, a count of the House will be taken. If 20 Members are not present, the Speaker will adjourn the House until the next sitting day. The Speaker may take such an initiative only before the House has been called to order; once the sitting begins, the Speaker cannot take any initiative respecting a quorum but must wait to have the matter raised by a Member.

During a sitting, any Member may draw the Speaker's attention to the lack of a quorum, and such a request for a "count" supersedes any question before the House. If a quorum is obviously present despite attention being drawn to its apparent lack, or if a recent count has shown a quorum, the Speaker may simply announce that he or she sees a quorum, dispense with the count, and proceed with business. Should doubt exist as to a quorum, a count will be made; if a quorum is present, business will continue. However, if no quorum exists after the first count, the bells are ordered to be rung until such time as the Chair wishes to conduct a count of the House, but for no longer than 15 minutes, after which, if no quorum is present, the Chair will adjourn the House until the next sitting day. Any Order of the Day for the reading or committal of a bill under consideration at the time will drop and the House must be asked to revive it at a subsequent sitting. (A count that reveals lack of quorum in a Committee of the Whole is reported immediately to the Speaker, who proceeds as set forth above.)

A number of ancillary rules operate concerning the determination of a quorum. A Member who calls quorum need not remain in the House. Furthermore, a Member who calls quorum while speaking and subsequently leaves the House may, upon returning after a count that confirmed a quorum, resume speaking. Finally, if the lack of a quorum goes unnoticed during a vote, the sum of the votes taken after a division, in addition to the Speaker and Members present at the time who did not vote, must nonetheless total at least 20; if not, and the Speaker's attention is drawn to the fact at the time, the question remains undecided.

Whether a quorum is present or not, the House may receive a message from the Governor General for its attendance in the Senate. When the Gentleman Usher of the Black Rod knocks, the Speaker takes the Chair, receives the message, and proceeds to the Senate. Upon returning, the Speaker takes the Chair, since the sitting has officially begun, and conducts business until attention is drawn to the lack of a quorum.

6. DAILY PROCEEDINGS OF THE HOUSE

The “Daily Proceedings of the House”, a generic term not found in the Standing Orders, includes three events that take place daily in the House, each of which is covered separately in the Standing Orders. These three events are “Prayers”, “Statements by Members Pursuant to Standing Order 31”, and “Oral Questions”.

6.(a) Prayers

At the start of the day’s sitting, the Speaker reads Prayers (partly in English and partly in French), the Clerk saying “Amen” at the end of each invocation, after which the Speaker orders that the doors be opened to allow the public to enter the Galleries; the daily business then commences. Housekeeping or other *in camera* matters, however, may be discussed before the public is admitted.

The custom of reciting a prayer at the beginning of each sitting of the House began in 1877, following the recommendation of a Special Committee appointed to consider the matter. The Committee’s report suggested that the prayer be read before the doors were opened, in keeping with the practice of the Senate and the British House, and included a suitable prayer which is still said today with only minor changes.

The sectarian nature of the prayer and its references to the Sovereign have been the source of some discussion since its

adoption, as has the tradition of reading it behind closed doors. Various committees on reform of the House have suggested alternatives to the present practice, including a revised prayer, admission of the public and even that representatives of various faiths lead the House in prayer each day. The House has yet to agree on any alternative to the present practice.

6.(b) Statements by Members Pursuant to Standing Order 31

Standing Order 31 reads: “A Member may be recognized, under the provisions of Standing Order 30(5), to make a statement for not more than one minute. The Speaker may order a Member to resume his or her seat if, in the opinion of the Speaker, improper use is made of this Standing Order.” Shortly after 2:00 p.m. on Monday, Tuesday, Wednesday and Thursday, and 11:00 a.m. on Friday, the Speaker calls “Statements by Members”. Until 15 minutes past the hour, Members recognized by the Speaker may speak on matters of their own choosing for up to one minute. If a Member continues to speak past the allotted time, the Speaker interrupts to inform the Member that the time has expired. At the end of the period, the Speaker calls “Oral Questions”.

During “Statements by Members” the following general guidelines apply, subject to the Speaker’s discretion: if the proceedings start promptly at 2:00 p.m. or 11:00 a.m., usually 15 Members will speak; however, if the proceedings are delayed, the 15-minute period is reduced accordingly and may be eliminated entirely for that sitting. The opportunity to speak is allocated equally to private Members of all parties. Members may speak on any matter of concern, and not necessarily on urgent matters only. The Speaker may rule out of order any personal attacks, attempts

to move a motion by unanimous consent, congratulatory messages, recitations of poetry, or clearly frivolous issues.

6.(c) Oral Questions

“Oral Questions” is a part of all regular sittings, following “Statements by Members”, and lasts 45 minutes pursuant to Standing Order 30(5): “Not later than 2:15 o’clock p.m., or 11:15 o’clock a.m., as the case may be, oral questions shall be taken up.”

The Standing Orders specify that questions are to be addressed to Ministers and are expected to involve matters of urgency, although on occasion, questions seeking information about their respective committees are allowed to be put to Committee Chairmen who are not Ministers. In addition, questions may be directed to a member of the Board of Internal Economy.

Among the many pronouncements and observations on the conduct of the oral Question Period, some guidelines were adopted by the House in 1964 and others set out by the Chair in 1975. On February 24, 1986, the Speaker indicated that certain traditional guidelines would remain in force, while others had changed with practice over time, and that the appropriate guidelines for Question Period ought to be respected for the realization of the principal objective: “the seeking of information from the Government and calling the Government to account for its actions”. These guidelines leave the Speaker discretion in allowing a question and even wider latitude with regard to supplementaries. For several years, the Speaker has generally interrupted if the question is too long or if the length or technical nature of the answer suggests that it would be better dealt with as a question on the *Order Paper*.

In rising during Question Period, a Member should pose a question, be brief, seek information, and address the question to an important matter of some urgency that is within the administrative responsibility of the Government or the Minister addressed. A question should not be a statement, representation, argument, or an expression of opinion; be hypothetical; seek an opinion, either legal or otherwise; suggest the answer; address a Minister's former portfolio or any other presumed responsibility apart from the portfolio he or she currently holds; have been previously answered; be on a matter that is *sub judice*; or anticipate the Orders of the Day.

In response to a question, Ministers may answer, defer an answer, take the question as notice, explain briefly why they cannot make an answer at that time, or say nothing. Supplementary questions should contain no preamble or statement, be precise and be presented directly and immediately to the Minister.

Members who consider the answers they receive unsatisfactory may raise the questions again during the adjournment debate, providing they give written notice to the Table not later than one hour following Question Period on the day the question was raised.

7. ROUTINE PROCEEDINGS

At 3:00 p.m. on Mondays and Wednesdays, at 11:00 a.m. on Tuesdays and Thursdays, and at 12:00 noon on Fridays, the House proceeds (unless delayed by a question of privilege or a point of order) to the ordinary daily routine of business outlined in the Standing Orders. The Speaker calls each of the following headings of routine business in turn and recognizes those Members who are ready to proceed. Usually they will previously have indicated to the Chair or the Table their wish to raise an item under an appropriate heading.

7.(a) Tabling of Documents

This first item, called by the Speaker as a separate activity at the beginning of Routine Proceedings, is relatively new. Until 1968, a Minister had to obtain leave (usually under “Motions”) to table a document unless required to table it by statute or Order of the House. Since 1968, the Standing Orders have provided that a Minister, or his or her Parliamentary Secretary, may table any report or paper so long as it deals with a matter within the administrative competence of the Government.

Moreover, since 1986 the Standing Orders require the Government to table a comprehensive response to a committee report within 150 days of its being tabled if the committee so requests. Such tabling is done by a Minister or his or her Parliamentary Secretary during “Tabling of Documents”.

Similarly, since 1986 the Standing Orders oblige the Government to table responses to petitions referred to it within 45 days, as well as announcements of nominees or appointees by Order in Council.

The tabling of documents can be done in two ways, often referred to as tabling “by the front door” and “by the back door”.

Standing Order 32(1) states: “Any return, report or other paper required to be laid before the House in accordance with any Act of Parliament or in pursuance of any resolution or Standing Order of this House may be deposited with the Clerk of the House on any sitting day, and such return, report or other paper shall be deemed for all purposes to have been presented to or laid before the House.” Documents may be left with the Clerk in this manner at any time. If the House is not then sitting, it will be deemed tabled (“by the back door”) at the next sitting of the House. When a return or report is presented pursuant to an Act, it is deemed permanently referred to the appropriate standing committee.

Standing Order 32(2) states: “A Minister of the Crown, or a Parliamentary Secretary acting on behalf of a Minister, may, in his or her place in the House, state that he or she proposes to lay upon the Table of the House, any report or other paper dealing with a matter coming within the administrative responsibilities of the government, and, thereupon, the same shall be deemed for all purposes to have been laid before the House.” This method of tabling (“by the front door”) is the item during Routine Proceedings that takes place when the Speaker calls “Tabling of Documents”.

A Minister may choose to table a document which is required to be laid before the House (pursuant to Standing Order 32(1)) by either the “front door” or the “back door” method. Where a Minister is tabling a document on his or her own initiative, it must

be tabled according to the provisions of Standing Order 32(2) or by the “front door”.

If a Minister cites or quotes an official document in debate, he or she should be prepared to table it; however, a private Member has neither the right nor the obligation to table any document except by the unanimous consent of the House. The Standing Orders permit voluntary tabling only by Ministers or their Parliamentary Secretaries, who are under no obligation to present material requested by private Members (unless, as stated above, they are required to table material from which they have quoted).

7.(b) Statements by Ministers (and the Thursday Statement)

The Standing Orders allow but do not oblige a Minister to make a statement in the House during Routine Proceedings. The heading “Statements by Ministers”, like that for “Tabling of Documents”, is of recent origin, though the House practice of receiving statements from Ministers has been well established for years. The Standing Orders provide that after a Minister’s statement, the Speaker can determine (usually by apportioning equal time to all parties) the time for comments from opposition party spokesmen.

Changes to the Standing Orders in June 1985 and February 1986 eliminated the possibility of posing questions after a ministerial statement, and provided for the possibility of adjusting the schedule of the daily sitting to retain the total time reserved for Government Orders and Private Members’ Business by sitting additional time during the normal mid-day interruption and by extending, if necessary, the normal daily hour of adjournment.

The “Thursday Statement”, as the name indicates, takes place each Thursday at the end of “Oral Questions”, when the Government House Leader, usually in response to a question at this time from the Opposition, announces the government business to be considered in the succeeding week. (Until 1968 it had been the custom of the House Leader to announce at the close of each sitting the order of business for the following day, a practice still provided for in the Standing Orders.) The present procedure with respect to the Thursday Statement was announced by the Government House Leader on September 23, 1968. Since then, it has become the practice of the Chair, at the end of Oral Questions on Thursdays, to recognize the Opposition House Leader regarding the disposition of House business, followed if necessary by short questions for clarification.

The Thursday Statement is not referred to specifically by any Standing Order, nor is it considered a formal practice. It may simply be considered as a somewhat different type of ministerial statement, developed through tradition to its present form.

7.(c) Presenting Reports from Inter-parliamentary Delegations

This new item, following changes to the Standing Orders in 1986, is called after “Statements by Ministers”. The head of an inter-parliamentary delegation (or a Member acting on his or her behalf) presents to the House a report on the activities of the delegation within 20 sitting days of its return to Canada. The Standing Orders provide that the Member presenting the report may also give a brief summary of its subject-matter.

7.(d) Presenting Reports from Committees

Committees use the mechanism of reports to the House as a means of advising the House of their activities and decisions. Committees submit reports only on the following subjects: bills, routine or procedural matters, estimates and subject-matter inquiries, matters related to their Orders of Reference, the management and operations of relevant departments and Order in Council appointments.

The Speaker calls “Presenting Reports from Committees”. If a committee report is to be presented, the Chairman or, in his or her absence, a member of the committee, will rise to be recognized by the Chair, and state that he or she has “the honour to present the Report of the Standing (Legislative, Special or Joint) Committee on....” If the committee wishes a government response to its report, the request is made at this time. The related *Minutes of Proceedings and Evidence* are also tabled.

A motion to concur in a report may be moved under “Motions”, 48 hours after notice has been given. However, if concurrence is sought without notice by unanimous consent (usually because the report concerns the powers or sittings of the committee; for example, seeking an extension of its deadline or power to travel), the Chairman will state after presenting the report that he or she intends to move concurrence “later this day”. A Clerk-at-the-Table then rises and reads the report, which is normally only four or five sentences long. Later, under “Motions”, the Chairman rises and seeks unanimous consent to move concurrence, a motion which is debatable.

Until December 1981, the practice of the House was to print the text of all reports in the *Votes and Proceedings*. Now, only reports on bills, estimates and routine business are usually printed

in the *Votes*, although reports on parliamentary procedure may be printed as appendices. Other committee reports are printed in the committees' *Minutes of Proceedings and Evidence* or as separate documents in the same format.

7.(e) Introduction of Government Bills

Prior to June 1987, all public bills sponsored either by the Government or private Members were introduced under the former heading "Introduction of Bills". Following amendments to the Standing Orders, that heading has now been divided into "Introduction of Government Bills" and "Introduction of Private Members' Bills". During Routine Proceedings, "Introduction of Government Bills" comes immediately after the presentation of committee reports and immediately before the Speaker calls "Introduction of Private Members' Bills". Under this item of business, public bills sponsored by the Government are listed in the *Order Paper* in chronological order, following a minimum of 48 hours' notice.

The Speaker reads the list, referring to Ministers by their respective responsibilities. When called, the Minister wishing to introduce the bill nods and the Speaker uses the following formula: "....., seconded by, moves for leave to introduce a bill entitled: An Act ...". While Standing Orders then permit the sponsor to give a succinct explanation of the provisions of the bill, in actual practice the explanation is given after the House has agreed to the question: "Is it the pleasure of the House that the Minister shall have leave to introduce the bill?" A Minister introducing a bill does not usually take this opportunity to explain the measures. If he or she is not in the House or does not wish to introduce the bill when it is called, the bill stands on the *Order Paper* for introduction another day.

At the introduction stage, no debate is permitted; discussion of the merits of the bill may take place on the motion for second reading. On certain occasions, the House has demanded a recorded division on a motion for leave to introduce a bill.

Leave to introduce the bill having been given, the motion for first reading and printing is then proposed, again without debate or amendment. The Speaker puts the following question to the House: “....., seconded by, moves, ‘That the bill be now read a first time and be printed.’ Is it the pleasure of the House to adopt the motion?” The motion is almost always agreed to on a voice vote, although the House has, on occasion, demanded a recorded division on the question.

If the House agrees, the Speaker states that the motion is carried and at once proceeds to ask: “When shall the bill be read a second time?” The answer is generally: “At the next sitting of the House.” (The phrase “next sitting of the House”, when used to state the time until which a question is ordered to stand over, means the future sitting at which this question shall come up according to the precedence given to it by the Standing Orders, the Government determining the order in which government legislation is called.) The bill is then placed on the *Order Paper* in its proper place for a second reading at a future time.

A number of conventions and practices have been established to regulate the introduction of bills. First, no bill may be introduced in an incomplete form; should such a bill pass first reading, the Chair will order that any consideration given to it be declared null and void. Only when the full text is available may the Minister ask for leave to introduce it pursuant to the Standing Orders. Second, the Speaker, unless previously informed, will choose a seconder for the bill. However, that Member is not required to accept that responsibility. Finally, a bill standing in a

Minister's name may be moved on his or her behalf by another Minister.

To ensure that the Government is not prevented in any way from introducing its legislation, the Standing Orders as amended in June 1987 now provide that the House must complete "Introduction of Government Bills" every day. If this heading is not completed before the mid-day interruption on Tuesdays or Thursdays, the House reverts to Routine Proceedings in the afternoon following Oral Questions until all the items under "Introduction of Government Bills" have been called, suspending as much of Private Members' Business as necessary. If the heading is not completed by the ordinary hour of daily adjournment, the House continues to sit to complete all the headings under Routine Proceedings up to and including "Introduction of Government Bills", whereupon the Speaker adjourns the House.

7.(f) Introduction of Private Members' Bills

Any public bill sponsored by a Member who is not part of the Ministry may be introduced under this heading. The procedures here are exactly the same as for bills introduced by the Government under the previous heading: the notice period is the same; the Speaker reads the list of private Members' bills from the *Order Paper*, and a Member wishing to introduce his or her bill nods to indicate a desire to proceed at that point; the Speaker uses the same formula to request leave of the House for the Member to introduce the bill, after which a succinct explanation of the bill's contents is permitted. A vote is possible but usually not demanded. Leave to introduce having been obtained, the Speaker then puts the question for first reading and printing, and if the House agrees, the

bill is then ordered for second reading and put on the *Order Paper* in its proper sequence.

The only significant differences between the procedures for this and for the introduction of bills sponsored by the Government are first, that private Members may not introduce bills which infringe upon the financial prerogative of the Crown; that is, they may not introduce legislation involving a tax, or a burden on the public treasury. Second, the Standing Orders do not provide that the House must complete all items under this heading every day. Third, while one Minister may move the introduction of a bill on behalf of another Minister, a private Member must be present in the House and move the introduction and various reading stages of a bill standing in his or her name.

7.(g) First Reading of Senate Public Bills

Under Routine Proceedings, “First Reading of Senate Public Bills” comes immediately after “Introduction of Private Members’ Bills” and before “Motions”. As soon as a Senate bill has been passed by the Senate, a message is sent so informing the House of Commons. The Speaker does not interrupt any business which is proceeding at the time, but announces the message, handed to him or her by the Clerk, at the first convenient opportunity.

The Speaker reads the message, stating: “I have the honour to report to the House that the Senate has sent a message advising that it has passed Bill S-... , An Act ... , and requests the concurrence of the House.” Receipt of the message is equivalent to the House agreeing to leave for the introduction of the bill. The bill is then placed on the *Order Paper* under “First Reading of Senate Public Bills” in Routine Proceedings. If the Member (or Minister)

sponsoring the bill in the House of Commons is not present, or desires not to move first reading of the bill, the Speaker usually assumes that the Government and the House wish it to stand, and proceeds accordingly. If the bill is not sponsored, no further action is taken. If the Member (or Minister) sponsoring the bill nods in agreement when called by the Chair, the question for first reading is put as follows: “That Bill S—..., An Act..., be now read a first time.” Senate public bills are not printed again. The question is decided without debate or amendment, but the House may demand a vote.

When the motion is agreed to, the Speaker asks: “When shall the bill be read a second time? At the next sitting of the House?” This constitutes an order for second reading, which subsequently appears on the Orders of the Day under “Government Orders” if the bill is sponsored by a Minister of the Crown, and under “Private Members’ Business” in the order of precedence if not.

The notice of first reading of a Senate public bill may be struck from the *Order Paper* if the bill infringes upon the royal prerogative in financial matters. Section 54 of the *Constitution Act, 1867* and the Standing Orders state that the House shall not adopt or pass any vote, resolution, address or bill for the appropriation of any part of the public revenue that has not been first recommended to the House by a message from the Governor General; that is, by Royal Recommendation.

The Standing Orders further state that all measures for spending public funds or imposing taxes ought to originate in the House of Commons and are not alterable by the Senate. (The Senate, however, disputes part of the interpretation given to this rule.) Finally, the Standing Orders state that the House will not insist on this privilege when Senate public bills impose or alter pecuniary penalties “provided that all such penalties thereby imposed are only to punish or prevent crimes and offences, and do

not tend to lay a burden on the subject, either as aid or supply to Her Majesty, or for any general or special purposes, by rates, tolls, assessments or otherwise”.

7.(h) Motions

In the daily routine of business, the heading “Motions” immediately follows “First Reading of Senate Public Bills” and precedes “Presenting Petitions”.

The types of motions normally moved under “Motions” are those relating to the business of the House, usually moved by the Government, or those relating to the discussion of committee reports, usually moved by a private Member. The Standing Orders enumerate other types of motions that may be presented during Routine Proceedings: “such other motion, made upon Routine Proceedings, as may be required for the observance of the proprieties of the House, the maintenance of its authority, the appointment or conduct of its officers, the management of its business, the arrangement of its proceedings, the correctness of its records, the fixing of its sitting days or the times of its meeting or adjournment.” The motions listed in this Standing Order and motions for the concurrence in a report of a standing or special committee are debatable.

When debate on any motion considered during Routine Proceedings is adjourned or interrupted, the order for resumption of the debate is transferred to Government Orders and considered in such sequence as the Government determines. If the Member (or Minister) who has given notice of motion is not in the House or does not wish to move it, the Speaker usually assumes that the Government and the House wish it to stand, and acts accordingly.

The Standing Orders state that no notice is required for motions concerning “the times of meeting or adjournment of the House”. Notice is required, however, if the motion to adjourn pertains to the days on which the House does not sit, although the House can suspend this notice requirement by unanimous consent. Such motions are usually considered as part of the daily routine of business under “Motions”.

Motions for concurrence in committee reports are usually listed (when the notice set out in the Standing Orders is required), called and disposed of under “Motions” on the *Order Paper and Notice Paper*. The notice of motion for concurrence in a committee report may be given and the motion moved by any Member of the House of Commons, although it is usually done by the chairman of the committee. Such a motion may be moved without prior notice with the unanimous consent of the House during the sitting in which it is presented. If unanimous consent is not given, the 48-hour notice rule then applies.

A motion to concur in the report of any committee on estimates must be presented on one of the 25 allotted days. A motion to refer items in the Main Estimates or in Supplementary Estimates to standing committees is decided without debate or amendment and may be moved during Routine Proceedings by a Minister of the Crown.

7.(i) Presenting Petitions

Members wishing to present petitions in the House do so during Routine Proceedings after “Motions” and before “Questions on Order Paper” is called. A petition may also be presented simply by filing it with the Clerk at any time during a sitting.

Before being presented, a petition must be certified and examined as to form and content by the Clerk of Petitions. If the petition meets the requirements specified in the Standing Orders, the Member presenting the petition, after being recognized by the Chair, makes a brief statement to inform the House of the content of the petition; the petition itself is not read, and no speech may be made or argument presented in support of the petition; nor is debate allowed following the presentation of a petition. The Government is obliged to respond within 45 days to all petitions referred to it.

Various conditions also apply to the presentation of petitions. Aliens, not resident in Canada, have no right to petition Parliament; nor may ordinary citizens of Canada address the House directly — their petitions must be dated, presented and endorsed (that is, signed on the reverse side) by a Member. No Member who has not taken the Oath of Allegiance or made a solemn Affirmation shall present a petition. A Member cannot be compelled to present a petition and no action may be taken against a Member for refusing to do so.

A number of conventions and practices have been established which further regulate the presentation of petitions. Because the Speaker may not take part in debates and may have to decide the regularity of petitions, he or she must use the services of another Member when asked by his or her constituents to present a petition on their behalf. Petitions on matters relating to the election of Members or involving a burden upon the public revenue or concerning a matter delegated by Parliament to another body cannot be received by the House.

Any forgery or fraud in the preparation of petitions or signatures, or any complicity in or knowledge thereof, renders the perpetrator liable to punishment for breach of privilege; following

a question of privilege the House will act to consider and decide the offence.

7.(j) Questions on Order Paper

Following amendments to the Standing Orders adopted in June 1987, “Questions on Order Paper” is now included as the last heading under Routine Proceedings.

Members may pose questions to the Government either orally during Question Period, or in writing. If the question involves a lengthy, detailed or technical response, the Member gives 48-hour notice of his or her intention to ask such a question. In giving notice, the Member may also request an answer within 45 days, indicating as well if he or she wishes the answer to be given orally. After the notice requirement has been fulfilled, the question (or questions — each Member may have a maximum of four on the *Order Paper* at any one time) appears on the *Order Paper*. Since the questions tend to accumulate faster than they can be answered, all outstanding questions are removed from the *Order Paper* at the end of each month and are printed separately in the *Monthly Supplement to the Order Paper — Questions*, where they remain until they have been answered, withdrawn or made orders for return.

When “Questions on Order Paper” is called during Routine Proceedings, a Parliamentary Secretary rises in his or her place to announce which question(s) the Government intends to answer on that particular day. Should it choose to do so, the Government may answer written questions in one of two ways. First, the Parliamentary Secretary simply indicates to the House the number (or numbers) of the question(s) being answered, and the text of the answer appears in the *Debates* of that day as if the Minister to whom

the question was directed had actually stood in the House and given a full reply.

The second method is that the Government may request the House to make a certain question an “order for return”; that is, that the House order the Government to table a return which will serve as a response to the question. When this occurs, the tabled response is filed with the Clerk as a Sessional Paper, open to public scrutiny; the text does not, however, appear in the *Debates*.

Upon concluding Routine Proceedings, which often takes only 15 minutes, the House then proceeds to the consideration of the order of business for the sitting.

8. TABLING REPORTS AND RETURNS

The presentation of reports and returns is one method by which the House obtains information. The Standing Orders state that at the beginning of each session of Parliament the Clerk of the House shall have a list printed and delivered to all Members of the “reports or other periodical statements which it is the duty of any officer or department of the government, or any bank or other corporate body to make to the House, referring to the Act or resolution, and page of the volume of the laws or *Journals* wherein the same may be ordered; and placing under the name of each officer or corporation a list of reports or returns required to be made, and the time when the report or periodical statement may be expected”. Reports and returns are presented to the House by either the Minister responsible for providing the information (or by the Minister’s Parliamentary Secretary) or, in certain cases, by the Speaker. Tabling is done voluntarily, on the initiative of the Minister or the Speaker, or by obligation which may be imposed in a number of ways. The House may obtain reports and returns only under the following conditions:

By Act of Parliament: That is, a statute requires that certain reports, accounts and other documents be laid before Parliament, often setting forth the specific circumstances for tabling. For example, the statutes require Ministers to table annual reports of the departments, agencies and commissions which fall under their administrative responsibilities. Also, various statutes identify the Speaker as the individual through whom reports are to be laid before the House. Reports tabled under such provisions include,

among others, those of the Chief Electoral Officer, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Access to Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

By Address to the Crown: This includes correspondence between the federal and other governments; Orders in Council; and papers concerning the administration of justice, the judicial conduct of judges and the exercise of the prerogatives of the Crown.

By Order of the House: That is, the House orders the tabling of reports and returns concerning matters directly related to federal departments or business of the House. Information from any department constituted or regulated by statute is generally obtained by means of an order.

By command of the Governor General: Reports have been tabled in the House by command of the Governor General, although this practice has not been followed recently.

By Standing Order: The Standing Orders provide that the tabling of certain reports is the responsibility of either the Speaker or, in certain cases, of the Government. For example, the Speaker must table a report of the proceedings of the Board of Internal Economy; the Government, when so requested by a committee, must table a response to a report within 150 days of its presentation. A similar Standing Order applies to petitions: the Government must reply within 45 days to every petition referred to it. Further, pursuant to another Standing Order, a Minister must table a certified copy of every Order in Council appointment to a non-judicial post. The same Standing Order permits a Minister, at his or her discretion, to table a certificate nominating an individual to a non-judicial post.

Tabling by the Government

Tabling of reports and returns which are the responsibility of the Government is done either by obligation, as described above, or voluntarily.

Where the voluntary presentation of papers is governed by the Standing Orders, a Minister or a Parliamentary Secretary may state in the House that he or she proposes to table a report or paper dealing with a matter coming within the administrative responsibilities of the Government.

One method of presenting information by Order of the House is through a provision in the Standing Orders which states that private Members may request written information from the Government by placing a notice on the *Order Paper* under the heading “Notices of Motions for the Production of Papers”, called on Wednesdays after Routine Proceedings. These notices of motions are moved and decided without debate or amendment and, if carried, become Orders of the House. However, should the Member proposing it or a Minister of the Crown wish the matter to be debated, the motion is transferred to “Notices of Motions (Papers)”. Subsequent debate on a motion for the production of papers may last a total of one hour and thirty minutes, at the end of which a Minister may speak for not more than five minutes (even if he or she has already spoken) and the mover may close the debate by speaking for not more than five minutes. If the motion is not withdrawn, the Speaker then puts the question; if carried, it too becomes an Order of the House.

The obligatory presentation of information is also covered by a provision in the Standing Orders whereby material required to be tabled by the Government may become an automatic Order of the House. The Standing Orders permit Ministers to reply to questions on the *Order Paper* in the form of returns. If the Minister feels the

reply should be in the form of a return and has no objection to tabling it, the reply is deemed an Order of the House and is entered in the *Votes and Proceedings* as such.

Standing Orders also provide that Orders and Addresses of the House for returns or papers are not nullified by a prorogation of the House, but shall be brought down during the following session, without renewal.

The Standing Orders provide that any document required to be tabled may be deposited with the Clerk and so deemed to have been presented; the *Votes and Proceedings* for that day will carry the appropriate entry.

9. DAILY ADJOURNMENT PROCEEDINGS

Since 1964, the Standing Orders have allowed for proceedings on the adjournment motion. Under the current Standing Orders, the motion to adjourn is deemed to be moved at 7:00 p.m. on Mondays and at 6:00 p.m. on Tuesdays and Thursdays. (On Wednesdays and Fridays the Speaker adjourns the House without question put.) This adjournment motion is used as a vehicle for brief exchanges on predetermined topics, each of which can be considered for no more than 10 minutes. These proceedings can take up to 30 minutes, at which time the motion to adjourn is deemed to have carried. Any time spent considering the future business of the House is not counted as part of these 30 minutes.

Adjournment notices are submitted by Members dissatisfied with a reply received in Question Period. The notices must be submitted in writing within the hour following Question Period on the day the question was asked if they are to be considered for the adjournment proceedings that day or at some future day. The subject-matter of the exchanges is selected by the Speaker from notices given by Members, which the Speaker announces not later than 5:00 p.m. In making the selection, the Speaker considers the order in which notices were given, the urgency of the matters raised and the apportioning of the opportunities to discuss such matters among the Members of the various parties in the House.

During the adjournment proceedings, a Member raising a matter has up to seven minutes to speak; a Minister or a Parliamentary Secretary is allowed up to three minutes to reply. As

during the Question Period, the Speaker will not normally allow questions of privilege or points of order to be considered during these proceedings, although the Chair may always entertain questions concerning unparliamentary language. Adjournment proceedings are suspended for that sitting whenever any specified business is to be continued beyond the ordinary time of adjournment or when any such business is to be disposed of or concluded. When a sitting is continued due to a ministerial statement, adjournment proceedings are merely delayed.

10. THE PROCESS OF DECISION

The House is fundamentally a decision-making body. The basic elements in obtaining a decision of the House are discussed below under two main headings: (a) Motions, and (b) Divisions (i.e., the actual vote).

10.(a) Motions

A motion is a proposal made for the purpose of eliciting a decision of the House. It may be either independent; that is, a substantive, self-contained motion; or dependent, that is, subsidiary. The latter is further subdivided into ancillary motions, dependent on an order of the day; motions made for the purpose of superseding questions; and motions dependent on other motions.

Notice of Motion

To enable the House to be as prepared as possible before rendering a decision, notice must be given before most motions are moved. To become effective on the current sitting day, notice must be given in writing either to a Clerk-at-the-Table or to the Journals Branch before 7:00 p.m. on Mondays, 6:00 p.m. on Tuesdays, Wednesdays and Thursdays, and 5:00 p.m. on Fridays; otherwise the notice becomes effective at the next sitting of the House. Once given, a notice may be examined for irregularities by the Clerk of the House before being printed in the *Notice Paper*.

Generally, all substantive motions require notice. The Standing Orders require a 48-hour notice for all motions for leave to present a bill, Resolution or Address. A notice of motion for an Order also requires a 48-hour notice, although this procedure is not explicitly stated in the Standing Orders. (In fact, when notice is given at the end of a sitting day for consideration at the start of a sitting two days later, the notice period may be slightly less than 48 hours.) Furthermore, a 48-hour notice period is required for any motion for the appointment of any committee. No notice is required for public bills after they have been introduced, for private bills, or for motions concerning the times of meeting or adjournment of the House. Private Members' notices of motions require a notice period of at least two weeks.

Certain motions do not require notice of 48 hours: a 24-hour written notice is required for an opposition motion on an allotted day; a 24-hour oral notice is required for a Minister to move time allocation or closure.

Subsidiary motions (i.e., motions made for the purpose of superseding questions or motions which depend on an order of the day or on other motions) do not require notice. Similarly, certain motions such as for the adjournment of the House, for the previous question, or for reading the Orders of the Day, require no notice.

A Minister of the Crown may propose a motion to suspend the Standing Orders or other Orders of the House relating to the notice requirement so that a question that addresses an urgent problem may immediately be put.

Under special circumstances related to an exceptional recall of the House, the Speaker is authorized to have published a special *Order Paper and Notice Paper* listing notices of any government measure that should have immediate consideration by the House.

Moving a Motion

No motion is before the House until notice, if required, has been given, and the motion has been duly moved and seconded, received in writing and proposed to the House by the Speaker. The normal process is as follows: the Speaker recognizes a Member who, in speaking, moves a motion. The Speaker then asks if there is a seconder who is recognized to speak, after which the Speaker proposes the question to the House. If a motion finds no seconder, the Chair will not propose it. This process is followed for the Address in Reply and for superseding motions including any amendments, although in these cases, the seconder is not usually recognized to speak before the question is proposed to the House. For motions where notice has been given, the Speaker calls out the Member by constituency (or by portfolio if he or she is a Minister or Parliamentary Secretary), in effect asking if the Member wishes to proceed. If the Member nods in agreement, the Speaker, upon ascertaining that there is a seconder, immediately proposes the question to the House. The Speaker then normally recognizes the mover first if he or she wishes to speak, followed by the seconder, then any other Member. The mover must speak first if he or she wishes to exercise the option to speak, for in moving the motion, he or she is deemed to have spoken and cannot be recognized again. In theory the seconder should speak next, but custom has allowed the seconder to defer speaking until later in the debate in most instances.

Proposing the Question

Before reading the motion to the House, the Speaker ensures that the motion is procedurally in order. For example, when notice is required, the terms of the motion should be the same as those of the notice, or at any rate should cover them and not introduce any new matter. Also, the motion must be phrased in a way that allows the House to express an opinion. (Here, the Speaker may have to rule upon the form of a motion or to ensure that two similarly worded motions are sufficiently distinct to avoid duplication.) Normally, a motion must not seek the decision of the House on a matter previously determined during the same session.

The Speaker has clear authority to modify a motion before proposing it to the House to ensure it conforms to the usages of the House. If any motion is to be ruled out of order, the Speaker informs the House and quotes the Standing Order or authority applicable to the case. In so doing, the Speaker rules against proposing the question to the House, and the motion is dropped.

The authority to modify a motion extends to complicated motions; i.e., motions containing two or more parts, each capable of standing on its own. When any Member objects to voting on a motion that contains two or more distinct propositions, he or she may request, although not as a matter of right, that the motion may be divided and each proposition voted upon separately. The final decision rests with the Chair.

Debate and Putting the Question

Once the question which is the subject-matter of the motion has been proposed from the Chair, it is formally before the House. Only then may it be debated, amended, superseded, adopted,

negatived or withdrawn, as the House decides. Once debate has concluded, the Speaker puts the question to a vote. If for any reason the Member who proposed the original motion wishes, he or she may request that it be withdrawn, but since the motion is now in possession of the House, unanimous consent is required.

When agreed to, every question assumes the form of an Order or a Resolution. By Order, the House directs its committees, Members, Officers, and the order of its proceedings; by Resolution, the House declares its opinions and purposes.

Dilatory Motions

Dilatory motions are used to supersede and therefore delay the progress of a question when it is before the House. They can be moved only by a Member who has the floor legitimately; a Member may not rise on a point of order to move a dilatory motion. Dilatory motions are not debatable or amendable and are put by the Chair immediately once they are found to be in order. Because these motions are not debatable, the decision on the question usually results in a recorded division, the only legitimate means by which the dilatory motion can be used as an obstructive tactic.

The Standing Orders mention the following dilatory motions: to postpone consideration of the question to [date]; to read the Orders of the Day; to proceed to [another Order]; to adjourn the debate; or to adjourn the House. The most common motion of this nature is the motion to adjourn either the House or the debate, but other motions, such as for reading the Orders of the Day, can have a similar effect.

The Standing Orders also state that “A motion to adjourn, unless otherwise prohibited in these Standing Orders, shall always be in order, but no second motion to the same effect shall be made

until some intermediate proceeding has taken place.” This does not eliminate the opportunity available to Members to move repeatedly and alternatively the motions to adjourn the debate and to adjourn the House, as these motions do not have the same effect.

Certain restrictions apply to the use of adjournment motions of a dilatory nature. When any Standing or Special Order of the House provides that any business shall be continued, disposed of, or concluded in any sitting, the House shall not adjourn before such proceedings have been completed except on a motion to adjourn proposed by a Minister of the Crown. Furthermore, proceedings on any motion proposed by a Minister of the Crown in relation to a matter that the Government considers urgent shall not be interrupted or adjourned by any other proceeding or by the operation of any other Order of the House. A motion to adjourn the House during the election of a Speaker is similarly out of order. Finally, an adjournment motion cannot be proposed during the debate on an adjournment motion held under the terms of Standing Order 52 governing emergency debates or Standing Order 38 on regular adjournment proceedings.

Amendments

An amendment arises from debate on the original question and is proposed either to modify the original motion to make it more acceptable to the House, or to present a different proposition as an alternative to the original. An amendment is one type of privileged motion; that is, it requires no notice, and takes precedence when proposed during debate on another motion. When moved and seconded, it is proposed to the House by the Chair, as are all other motions; debate on the main motion is then set aside and the amendment is debated until it has been decided,

whereupon debate may resume on the main motion or the motion as amended, and other amendments may be proposed.

A subamendment may, in turn, be moved to an amendment by the same process; only one subamendment at a time may be proposed to an amendment. Debate is restricted to the words added to and/or left out of the original amendment by the subamendment; i.e., subamendments should be strictly relevant to the amendment they seek to modify, and not merely to the original question. Since subamendments cannot be further amended, a Member wishing to change one under debate must vote against it and offer a new subamendment.

The major criterion in deciding the admissibility of an amendment is that of relevance and scope: the amendment must deal with the same matter as the original motion, but must not add new material. Form is another consideration. An amendment should take the form of a motion to (a) leave out certain words, (b) leave out certain words in order to insert other words, or (c) insert or add other words to the main motion. It should be so framed that, if agreed to, it will leave the main motion, as amended, intelligible and consistent with itself. Preambles to amendments are discouraged. In addition, an amendment must not raise a question substantially the same as one which the House has decided in the same session, or conflict with an amendment already agreed to. However, an amendment that has been negatived may be put again if it contains additional particulars. Furthermore, it is not in order to move as an amendment a motion that is on the *Order Paper* as a notice of motion or as part of a bill. Finally, an amendment that would produce the same result as the defeat of the main motion is normally out of order. However, it has been ruled that an amendment to alter the main question (thereby avoiding the need to decide it) by substituting a proposition with the opposite conclusion, is not an expanded negative and may be moved.

The order in which amendments are considered often requires attention. In general, they should be proposed in the order in which they would appear in the amended main motion, if adopted. Once an amendment has been agreed to or negatived (even if that amendment simply leaves out words), the House has decided on the part of the motion considered to that point, and only the part of the main motion following this may still be amended. For this reason, when several amendments are to be offered at the same point, any which propose simply to leave out words are usually considered last, since once decided, they preclude further amendment at that point.

10.(b) Divisions

Every matter in the House of Commons is determined upon a question put by the Speaker on a proposition that is resolved in either the affirmative or the negative. Most decisions are made by the majority (that is, at least 50 per cent plus one) of Members present and voting. A vote is taken first by voice and then, if demanded, in a recorded division.

Voting Procedures

Votes in the House are conducted through the Speaker. If the motion to be voted has also been debated, the Speaker must first determine if such debate has concluded by asking: “Is the House ready for the question?” If no more Members claim the right to speak, the question is put; i.e., the Speaker reads the main motion and any amendment or subamendment, in their proper order.

Voice Votes

The vote on the motion, whether it has been debated or not, is put by the Speaker asking: “Is it the pleasure of the House to adopt the motion?” If there is no dissenting voice, the motion carries. Should someone dissent, the Speaker takes a voice vote by saying: “Those who are in favour of the motion will say yea”, and then: “Those who are opposed to the motion will say nay”. Having heard both responses, the Speaker, judging not only the voices but also the probabilities, then says, “In my opinion the yeas (or the nays) have it.” Members who wish to show that the motion was not decided unanimously, but do not want a recorded vote, may respond to the call for voices by saying: “On division”. The Speaker then declares the motion carried or lost “on division”, meaning with some dissenting voices.

Recorded Divisions

If five or more Members rise in order to request a recorded division, the Speaker says: “Call in the Members.” At that point, the Sergeant-at-Arms has the division bells rung for no more than 30 minutes, and the Whips take steps to assemble their caucus Members, committee meetings having been suspended.

Recorded divisions are conducted formally according to various rules and practices. Standing Orders permit no further debate when Members have been called in to a division, and specify that after the bells have stopped, when the Speaker is putting a question, no Member may enter, leave or cross the House, or make any disturbance. Members must be in their seats to vote, and must remain seated until the result of the vote is announced.

A Member must actually be in the Chamber and have heard the Chair put the question being voted on in order for his or her

vote to be recorded. (If a Member's presence is disputed, the House must accept the Member's assertion.) A Member whose vote is inadvertently contrary to his or her intention may not correct the error but may briefly explain the mistake. A Member whose name has been missed or incorrectly entered may correct the error either before the result of the vote is announced, if the error is noted at the time the vote is being taken, or as soon thereafter as the error is noted.

Once the bells have stopped, the Speaker calls the House to order, rises, and reads the motion, adding: "The question is on the main motion (or amendment). Those who are in favour of the motion (or amendment) will please rise." A Clerk calls each Member in turn, taking affirmative, then negative votes. Members' names are called by party, party leaders first, according to the rows in the seating arrangement. As each Member rises and bows to the Speaker, the name is called in turn by a Clerk and repeated by another Clerk, who records the vote. A Member may abstain from voting simply by remaining seated during a vote. Such abstention is not, however, recorded. After both affirmative and negative votes have been taken, a Clerk reports the result of the vote to the Speaker, saying: "Yeas, pour..." and "Nays, contre..." The Speaker then says: "I declare the motion (or amendment) carried (or lost)."

The results of recorded votes are entered in the *Votes and Proceedings*. When a number of motions follow from the same question, the House frequently orders, by unanimous consent, that the results of the first vote stand for all subsequent divisions on the question, provided that the votes are recorded separately.

Free Votes

A division on a question on which party discipline is not imposed is called a “free vote”. The Speaker requests those Members in the first row to the right of the Chair who are in favour of the motion to rise. A Clerk calls out their names in order, beginning with the Member closest to the Chair, proceeding through the rows on the right, and then on the left of the Speaker. When the yeas have been recorded, the nays are called and the result announced in the usual manner for recorded divisions.

Casting Vote

In the event of a tie, the Speaker will offer the casting vote — the only occasion in which the Speaker actually participates in a decision. In voting, the Speaker remains conscious of the paramount obligation of impartiality and so usually votes to maintain the status quo; i.e., he or she votes in a manner that will keep the issue open for the House’s further consideration. This may appear contradictory at times, for at second reading of a bill the Speaker would usually vote in favour of the motion to keep debate alive, while at third reading the Speaker would normally vote against the bill to maintain the status quo.

Divisions in Committee of the Whole

When a division is taken in a Committee of the Whole, the Members rise in rows and are counted by a Clerk, who then reports to the Chairman the numbers voting for and against the question. The names of the Members voting are not recorded nor are the bells rung. Members are not required to be at their allocated desks

during a division but no Member may enter the Committee of the Whole while a division is in progress. In the event of a tie, the Chairman has a casting vote and is governed by the same rules as the Speaker under similar conditions.

Deferred Divisions

The Standing Orders provide that in certain cases, recorded divisions are deferred until a future day or time. For instance, after the Speaker has put the question on any debatable motion, and while the bells are being sounded to call in the Members for the vote, either the Chief Government Whip or the Chief Opposition Whip may approach the Speaker to request that the division be deferred to a specific time, but in any case, not later than 6:00 p.m. on the next sitting day or 7:00 p.m. if the next sitting day is a Monday. On that day, the bells shall sound for not more than 15 minutes before the deferred vote is taken. The second instance occurs when a recorded division on a debatable motion is demanded on a Friday, in which case the vote is deferred until 7:00 p.m. when the next sitting day is a Monday or until 6:00 p.m. when the next sitting day is other than a Monday, when the bells shall sound for not more than 15 minutes. Third, recorded divisions on motions in amendment at report stage may be deferred at the Speaker's discretion. When such deferred divisions are subsequently held, the bells calling in the Members shall sound for not more than 30 minutes. Finally, when the question is put on a motion to concur in a report of the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations (debate on which occurs on a Wednesday at 1:00 p.m. for one hour) and a recorded division is demanded, it is deferred until 6:00 p.m. on the same sitting day. The bells to call in the Members are then sounded for not more than 15 minutes.

Pairing

It often happens that two Members who would normally vote on opposite sides of a question agree than one will abstain from voting on a particular occasion to permit the other's absence from the House. This practice, known as pairing, has no official standing, but Members in attendance will sometimes explain after the division how they would have voted had they not been "paired".

Unanimous Consent

The codified and uncodified rules by which the House regulates its own proceedings may themselves be altered, added to, or removed by a majority of Members in the usual decision-making process. On occasion, usually to save time, the House may choose to modify or dispense with certain of its rules in a particular instance through the method of unanimous consent. With the unanimous consent of the Members present, the House may, without creating a precedent, dispense with the application of a rule at any time, or ignore its own rules and proceed on a course of action incompatible with the Standing Orders, a Special Order, or a practice established by precedent or custom. It should be noted, however, that the House may not, by unanimous consent or any other means, set aside rules laid down for it in the Constitution or in other laws applying in Canada, such as those dealing with quorum and the Royal Recommendation, which are based directly on the *Constitution Act, 1867*.

Unanimous consent usually follows a verbal request and is routinely sought and given to waive the notice requirement for a motion or to stand items on the *Order Paper*. It has also been used:

- to circumvent the procedures provided for in the rules;
- to limit debate without using the means provided for in the Standing Orders;
- to move a motion or proceed to a matter not on the agenda;
- to suspend or amend one or more Standing Orders;
- to change the sponsor of a motion or a bill;
- to refer a bill to Committee of the Whole; and
- to deem the present time of day to be the time of adjournment of the House.

Except for those that do not involve a proceeding, as in the last example, decisions reached by unanimous consent are recorded in the *Votes and Proceedings*, but do not constitute precedents.

In contrast with those actions in the examples above where unanimous consent is used to dispense with the rules, several rules require the unanimous consent of the Members present before certain actions can be taken. For example, a Member who moves a motion may not withdraw it except with the unanimous consent of the House. The same applies when a Member wishes to withdraw a motion for second reading of a bill after it has been moved. Unanimous consent is required to read a petition and again to refer the petition to committee.

Other Types of Decisions

Standing Orders require that other motions dealing with the business of the House receive the approval or opposition of a specified number of Members in order to be acted upon. (While such predetermined conditions may appear to run counter to the usual rule of the majority, it must be remembered that the decision to specify a practice in particular instances was itself a decision of the majority which adopted the Standing Orders, so that the contradiction is more apparent than real.) Thus, if 15 or more Members oppose a motion to extend the sitting of the House through the luncheon hour or beyond the ordinary hour of daily adjournment, it will be deemed to have been withdrawn. Similarly, the opposition of 10 or more Members will cause a Government request for debate on an urgent matter to be withdrawn.

There is also a class of routine motions (for example, the daily adjournment motion) which are decided automatically when certain conditions are met without the expressed consent of Members.

11. THE LEGISLATIVE PROCESS

There are two main types of bills: public and private. In general, a public bill is concerned with matters of public policy, while a private bill relates to matters of a particular interest or benefit to a person or persons, including corporations. Because the legislative process of a private bill is somewhat different, it is discussed separately at the end of this section.

11.(a) Public Bills

There are two types of public bills: Government public bills introduced and sponsored by a Minister, and private Members' public bills sponsored by a private Member. These may be further divided into those that are of a financial nature and those that are not. Only a Minister may introduce a bill for the appropriation of any part of the public revenue or for taxation. Such bills require additional procedures for passage in the House, and are discussed in detail in Chapter 13.

Government bills originating in the House are numbered from C-1 to C-200 in the order in which they are introduced. They may be considered each day during Government Orders in any sequence the Government determines.

Private Members' public bills, on the other hand, may be considered only during Private Members' Hour, a period limited to one hour per day, four days per week (Mondays from 1:00 p.m. to 2:00 p.m., Tuesdays and Thursdays from 5:00 p.m. to 6:00 p.m., and

Fridays from 2:00 p.m. to 3:00 p.m.). During this period, no Member may speak for more than 10 minutes, except a Member moving an item, who may speak for 20 minutes. At least two weeks must elapse between first and second reading. Such bills originating in the House are numbered from C-201 to C-1000 in the order in which they are introduced, and are considered in the order established by a draw and as set forth in the Standing Orders, although this order may be altered by unanimous consent. (For further details on private Members' public bills, see Chapter 15.)

11.(b) Stages of a Bill

Before a bill becomes law, it goes through the following stages: (1) a Member is given leave of the House to introduce the bill; (2) the bill is read a first time and printed; (3) the bill is read a second time and referred to a committee; (4) the bill is considered in committee and reported back to the House; (5) the House concurs in the bill at report stage; (6) the bill is read a third time and passed by the House; (7) the bill goes through stages in the Senate approximately the same as those in the House; (8) finally, the bill receives Royal Assent.

Introduction

To introduce a public bill, a Member must give 48 hours' written notice and then, by motion, obtain leave to introduce the bill. The Speaker asks the House: "Is it the pleasure of the House that the Honourable Member shall have leave to introduce the bill?" After agreement to this motion, a private Member introducing a bill will normally make a short speech explaining the purpose of his or her bill. Normally, a Minister introducing a

government bill does not speak at this time. (As this stage forms part of Routine Proceedings, it is discussed more fully in Section 7.(e).)

First Reading

First reading follows immediately; no debate or amendment takes place. The printing of the bill is included in the motion “That this bill be read a first time and be printed”. Following that, the Speaker asks: “When shall the bill be read a second time?”, to which the response is generally: “At the next sitting of the House”. This formality allows the bill to be placed on the *Order Paper* for second reading.

Second Reading

Second reading is the most important stage in the passage of a bill. It is then that the principle and object of the bill are debated and either accepted or rejected. The clauses of the bill are not discussed in detail at this stage.

Three types of amendments may be proposed to the motion for second reading. The first is the six months hoist: “That Bill [number and name] be not now read a second time but that it be read a second time this day six months hence”. The second type is the reasoned amendment, which expresses specific reasons for opposing second reading. Finally, an amendment may be introduced to refer the subject-matter to a committee before the principle of the bill is approved. Such an amendment would read: “That the bill be not now read a second time but that the order be discharged and the subject-matter referred to the Standing

Committee on ...”. No amendments may be made to the bill itself at this stage.

Committee Stage

The Standing Orders state that a bill must be read twice and then referred to a committee. Bills based on supply motions are referred to a Committee of the Whole; other types of bills are referred, unless otherwise ordered, to a legislative committee, which considers the bill clause by clause. Amendments to the text of the bill are considered at this stage.

Before beginning clause-by-clause study, the legislative committee usually hears the Member or Minister sponsoring the bill and may also receive testimony from outside witnesses. Amendments in committee must be in keeping with the principle of the bill as agreed to at second reading in the House. Generally, the committee may make amendments to any part of a bill (i.e., the title, preamble, clauses or schedules). Clauses and/or schedules may be omitted and new ones added. After a committee has completed its consideration of a bill, it orders that the bill be reported to the House.

Report Stage

At report stage, the House reviews bills that have been studied and possibly amended in committee by considering motions in amendment of which notice in writing is given. The Speaker is in the Chair and the general rules of debate apply, with the added restriction that no Member may speak longer than 10 minutes on any amendment.

The Standing Orders require that every bill examined and reported by a committee be considered by the House at report stage. Except for those bills considered in Committee of the Whole, report stage cannot begin sooner than 48 hours after the bill has been reported unless the House orders otherwise. Motions in amendment at this stage must be filed at least 24 hours prior to the beginning of consideration and placed on the *Notice Paper*. Those with financial implications require a Royal Recommendation, which must also comply with this notice requirement. Ministers of the Crown may, without notice, propose amendments regarding the form only of government bills. Once report stage has begun, no further motions in amendment may be introduced.

Amendments previously discussed in committee or aimed at restoring the original text may be proposed at this stage; the Speaker may select and group proposed amendments for debate, and may also rule on whether each motion should be voted on separately or as part of a group. This decision is made at the beginning of report stage, at which time the Speaker may also indicate the amendments he or she considers procedurally dubious. Normally, the Speaker will not select for debate at report stage any motion in amendment which was introduced in similar form and rejected previously at the committee stage. In February 1986, a note was appended to what is the present Standing Order 76(5) outlining the guidelines to be used in selecting amendments for consideration. It states that the report stage is primarily an opportunity for Members who did not sit on the committee which studied the bill to have their proposed amendments considered by the House.

When deliberations at report stage are concluded, a motion is moved that the bill (with any amendments) be concurred in. The question is put immediately, without amendment or debate. If no amendments are put down for consideration at report stage, this

stage becomes more of a formality, and report and third reading stages may then occur on the same day.

Third Reading

Debate at third reading begins when the Order of the Day is called, the motion being “That Bill ..., be now read a third time and do pass”. The basic principles governing the acceptability of amendments at third reading are that they be strictly relevant to the bill and do not contradict the principle of the bill as passed at second reading. The same types of amendments as may be proposed at second reading may also be proposed at third reading; that is, the six months hoist and the reasoned amendment. In addition, an amendment may be proposed to refer the bill back to committee to be further amended in a specific area, or to reconsider a certain clause or clauses.

Passage by the Senate

After a bill has been passed by the House of Commons, a message is sent to the Senate requesting that the bill be passed by the Upper Chamber, where procedures for passage of a bill are similar to those in the House. If the Senate passes the bill without any amendment, a message to that effect is sent to inform the House of Commons and unless it contains financial provisions, the bill is not returned to the House.

If there are amendments to the bill, the Senate communicates this to the House by message. In the House, consideration of Senate amendments appears on the Orders of the Day and proceeds under a motion moved by the sponsor of the bill, as

follows: “That the amendments made by the Senate to Bill ..., be now read a second time and concurred in”. If the House agrees to the Senate amendments, a message is sent informing the Senate accordingly, and the bill is returned to the Senate for Royal Assent.

If the House does not agree to the Senate amendments, it adopts a motion stating the reasons for its disagreement, which it communicates to the Senate. If the Senate wishes the amendments to stand nonetheless, it sends a message to this effect to the House, which then accepts or rejects them. If it decides to reject them, the House may adopt a motion requesting a conference between the two Houses, where their respective representatives attempt to resolve the impasse.

Royal Assent and Proclamation

The *Constitution Act, 1867* states that the approval of the Crown, signified by Royal Assent, is required for any bill to become law after passage by both Houses. The ceremony of Royal Assent is one of the oldest of all parliamentary proceedings and brings together the three constituent parts of Parliament: the Crown (represented by the Governor General), the Senate, and the House of Commons. Although the Governor General in person may give Royal Assent for major pieces of legislation and at prorogation, a Deputy in the person of the Chief Justice of Canada or a Puisne Judge of the Supreme Court normally represents the Governor General at other times. On all occasions, the Speaker or the Deputy Speaker is present at the bar of the Senate Chamber where the ceremony takes place.

The office of the Governor General, acting at the request of the Government, notifies the House by letter usually on the day of the event or one or two days before Royal Assent is to be given. The

message is read by the Speaker to the House. It is a notice only and does not constitute a summons, which comes when the Gentleman Usher of the Black Rod appears in the Chamber to request the attendance of Members in the Senate.

A quorum is not necessary for the Speaker to take the Chair when Black Rod is at the door; if the House is sitting in Committee of the Whole, the Speaker immediately takes the Chair. After knocking, entering and delivering the summons, Black Rod returns to the Senate, followed by the Sergeant-at-Arms with the Mace, the Speaker, the Table Officers and the Members, all of whom assemble at the bar of the Senate.

The ceremony for Royal Assent consists of the reading by the Senate Clerk, officially styled Clerk of the Parliaments, of the short titles of the bill or bills to be approved. The formula of assent is then pronounced by the Senate Clerk on behalf of the Crown's representative. If supply bills are to receive assent, the Commons Speaker addresses the Crown's representative according to an established formula and presents a copy of each bill to the Senate Clerk Assistant. The Clerk of the Parliaments, in the name of the Sovereign, then thanks the House for its loyalty and benevolence and announces the Royal Assent. At the conclusion of the ceremony, the Speaker returns to the House and reports what has just occurred. The proceeding usually takes 15 or 20 minutes, after which the House resumes the business interrupted by the arrival of Black Rod or adjourns the sitting.

Royal Assent is given to a bill when it has been passed in exactly the same form by both Houses; it is at this stage that a bill becomes law. The bill comes into force on the day of Assent, unless otherwise provided in the bill itself. Provision is sometimes made for coming into force on a day certain or a day fixed by the Proclamation, and parts of bills may be brought into force at different times.

11.(c) Private Bills

A bill designed to exempt an individual or group of individuals from the application of the law is a private bill. The progress of private legislation as prescribed by the Standing Orders is somewhat different than for public bills in that a private bill is introduced by means of a petition signed by the interested parties and presented in the House by a Member who has agreed to sponsor it. "Parliamentary agents" are authorized to promote private bills and find sponsors; Members are forbidden to act as parliamentary agents or to accept payment for presenting bills. The petition must be favourably reported upon by either the Examiner of Petitions or the Standing Committee on Privileges and Elections. The sponsor must deposit a printed copy of the bill with the Clerk of the House by the first day of the session.

After approval of the petition, private bills are tabled, read a first time, printed, and ordered for second reading. Private bills from the Senate accompanied by messages requesting passage are deemed to have been read a first time and are ordered for second reading. Such bills are automatically placed on the order of precedence established for Private Members' Business. As in the case of a public bill, debate at the second reading is on the general principle and expediency of the bill.

Notice of private bills must be posted in the lobbies of the Parliament buildings before consideration in a legislative committee, but the procedures for hearing witnesses and proposing amendments in committee are otherwise virtually identical for public and private bills. However, when an amendment that might harm parties concerned is moved to a private bill, adequate notice must be given, and both the promoters of the bill and those opposed to it may be represented by counsel. Another difference in procedure gives an extra vote to the chairman of a legislative committee considering a private bill: he or she votes to break a tie

like any other chairman, but also votes on the motion like the other members.

The legislative committee must report to the House on all bills referred to it. Amendments may be made to the bill, lack of evidence to support the preamble may be noted, and adherence to the rules governing notice may be commented on. Consideration of the report by the House is the same for private and public bills, as are the rules governing third reading.

Any further amendments adopted by the Senate are referred to the committee that considered the bill initially. If accepted, the amendments are read in the House a second time and, once agreed to, are returned to the Senate with a message informing that Chamber accordingly. If the committee reports unfavourably, the House may continue to insist on its own amendments in its message to the other Chamber. If an impasse occurs, a conference between the two Chambers may be requested.

12. RULES OF DEBATE

As part of the decision-making process, debate begins when the Speaker, upon receipt of a motion in writing, duly seconded, proposes the question to the House. Debate ends when, after all relevant aspects of the question have been considered, including amendments and subamendments if any, the original (or amended) question is put to the House for a vote.

Between these two points, a number of rules operate to direct the proper flow of debate and protect it from excess. In general, these rules guarantee a Member's right to speak, at the same time as they limit what may be said when, by whom and for how long.

What is debatable?

Over the years, the range of debatable motions has become limited to 16 types of motions. All other motions are decided without debate or amendment. The list of debatable motions is provided in Standing Order 67, and includes every motion:

- 1) standing on the order of proceedings for the day, except as otherwise provided in the Standing Orders;
- 2) for concurrence in a committee report;
- 3) for the previous question;
- 4) for second reading and reference to committee of a bill;
- 5) for consideration of report stage amendments;

- 6) for third reading and passage of a bill;
- 7) for consideration of Senate amendments to House of Commons bills;
- 8) for a conference with the Senate;
- 9) for adjournment of the House to consider an urgent matter;
- 10) for the consideration of a Ways and Means order (the Budget);
- 11) for the consideration of any supply motion;
- 12) for the adoption in Committee of the Whole of any motion, clause, section, preamble or title under consideration;
- 13) for the appointment of a committee;
- 14) for reference to a committee of any report or return tabled in the House;
- 15) for the suspension of any Standing Order unless otherwise provided; and
- 16) such other motion, made during Routine Proceedings, concerning the operations and business of the House.

Who may speak?

Any Member who rises to “catch the Speaker’s eye” and is recognized by the Chair may speak during debate, and despite various conventions and informal arrangements to ensure the representation of all parties in the debate, the decision as to who may speak is ultimately the Speaker’s. However, if two Members

rise simultaneously, the Speaker's choice may be altered by the House, on a motion that the other Member "be now heard". The motion must be moved before the Member given the floor by the Speaker has begun his or her remarks. The motion is not debatable; if carried, the Member named in the motion may speak; if defeated, the Member originally recognized retains the floor.

A limitation on who may speak during debate is imposed by the rule that no Member may speak twice, although two exceptions are allowed: a Member may speak a second time in order to explain something in his or her first speech which may have been misunderstood; second, the mover of a substantive motion or a motion for second reading of a bill may exercise the right of reply and speak again as the last speaker during the debate. In recognizing a Member in this case, the Speaker informs the House that the Member's second speech closes the debate.

A further refinement of the rule that no Member may speak twice during debate follows from the fact that the mover and the Member who speaks to second a motion and the mover and the Member who speaks to second any amendment to the main motion are deemed to have spoken once and thus may not speak again. In practice, however, the seconder is often allowed to speak again later in the debate if he or she has merely indicated by a nod or gesture a willingness to second the motion without actually having spoken. However, once the question on an amendment has been proposed from the Chair, any Member who speaks subsequently, speaks to the amendment and not to the main motion.

What may be said?

The largest restraint upon Members' rights to say what they wish is imposed by rules protecting the House against irrelevant or

repetitious debate. These rules are explained more fully in the next section. Furthermore, Members may not refer to other Members by name; nor to their characters, personalities or motives. Although several authorities provide lists of unparliamentary language, they are by no means exhaustive, and judgment in this matter is at the discretion of the Speaker. It is clear, however, that Members may not speak disrespectfully of the Sovereign, the Royal Family, the Governor General or members of the judiciary; nor use offensive or threatening language against either House or its Members; nor refer to previous decisions of either House; nor comment disrespectfully on the powers of either House.

Aside from these rules of normal respect and courtesy, two further restrictions apply to what may be said during debate: the *sub judice* convention (explained more fully in Section 12.(c)) and the rule of anticipation. The *sub judice* convention prevents Members from referring to matters currently before the courts or tribunals which are courts of record. The rule of anticipation prevents a Member from attempting to pre-empt a decision on a matter already on the *Order Paper* by introducing a second identical matter or one similar enough to be considered the same. When a point of order is raised in this regard, the Speaker's decision is guided by the principle that the most effective form of proceeding with the matter ought to take precedence. A descending scale of values for determining the more effective form has thus been established, whereby bills precede motions, which in turn precede amendments.

Finally, Members should address the House without reading from a written speech, although Members may read short quotations from printed material. A Member's maiden speech and the Minister of Finance's budget speech are the two notable exceptions to this rule.

Length of Debate

The Standing Orders provide time limits on the overall length of debate on some questions, and on the length of time an individual Minister or Member may speak during such debate. The Standing Orders also allow the Government to limit debate through the use of closure (applicable to any motion) and time allocation (applicable to any bill). These rules are explained more fully in Section 12(b).

12.(a) Repetition and Relevance

Repetition, notably in the three readings of a bill, is an inherent feature of the legislative process and consequently its occurrence is almost inevitable during some stage of debate. Irrelevance in debate is also difficult to restrain in view of the complexity and wide-ranging nature of House business, and the fact that apparently irrelevant remarks may relate, however indirectly, to the question. Consequently, the rules respecting relevance and repetition are difficult to define and to enforce. If applied rigidly, they can severely curtail debate; if used improperly, they have a serious effect on a Member's right to be heard.

Repetition

The rule prohibiting repetition is designed primarily to safeguard the right of the House to reach a decision. An impediment to this right, such as an inefficient use of the time of the House, constitutes a violation of the rule severe enough to call a Member to order. A Member reading letters, even in support of his or her argument, has been ruled an inefficient use of the time of the

House. A Member may be called to order for at least two other transgressions of the rule against repetition: (a) a Member may not refer to a decision or vote by the House in the same session; (b) a Member may not repeat the words nor duplicate the substance of an argument raised previously on the same question, whether by that Member or by another Member. This latter restriction applies to Members' remarks only within the same stage of debate; in the case of a bill, however, arguments advanced at one stage may legitimately be presented again at another stage.

In calling a Member to order, the Speaker may warn the Member that he or she may be directed to discontinue speaking if repetition persists. Should a Member persist, the Speaker can carry out the warning, in which case the Member must resume his or her seat, and the Chair will recognize another Member or, if debate is concluded, the Speaker puts the question. In the unlikely event that a Member disregards the Speaker's instruction, the Speaker has the authority to "name" that Member.

Relevance

The rule of relevance may be applied when a Member's remarks do not adhere as closely as possible to the question before the House. In general, a Member's remarks are irrelevant if their connection to the main question is not immediately apparent; or if, having called a Member to order for straying from the question, the Speaker is still not satisfied with the Member's explanation of the relationship; or if what the Member has raised might properly form by itself the subject of a substantive motion. The same principle that insists that debate must be relevant to the main motion applies equally to amendments, which must also be relevant to the main motion. Thus, arguments ruled irrelevant during debate are similarly irrelevant if introduced as the substance of an

amendment. Even if the amendment proposes to replace all words in the main motion after “that”, debate is restricted to the main motion and the amendment; other alternative propositions are irrelevant.

The rule of relevance applies especially to the various stages of bills. Because each stage has its more or less limited range of debate, the Speaker may use the following limits in applying the rule of relevance: (a) at second reading, where debate is limited to the principle of the bill, debate on individual clauses is out of order (With amending legislation, debate which touches on parts of the Act other than those affected by the proposed legislation has similarly been ruled out of order.); (b) at report stage, despite the resemblance to debate in committee, where wide-ranging discussion is traditionally permitted on Clause 1, such discussion at this stage has been ruled irrelevant; (c) at third reading, although lengthy debate here is rare, debate is irrelevant that is not strictly confined to the contents of the bill.

During debate on the motion for an Address in Reply to the Speech from the Throne and on the motion which begins debate on the budget, a much wider application of the rule of relevance is allowed than on other motions. However, where amendments to either motion are involved, the principle of relevance is usually applied more strictly. During debate on the Address in Reply, the Speaker usually makes no effort to apply the rule of relevance. Furthermore, although speeches during the budget debate must be relevant to the main motion, the terms of the motion itself (“That this House approves in general the budgetary policy of the Government”) permit Members broad scope, and allow a wide application of the rule of relevance.

12.(b) Closure and Time Allocation

Closure

The contending parliamentary principles — that the majority has the right to secure the transaction of business and the minority the right to be heard — frequently conflict when the House is dealing with controversial legislation, and when they do, the Government has the option of using closure to break the impasse. However, because of the political hostility usually encountered when the Government invokes closure, the rule has been used only infrequently since it was first introduced by Prime Minister Borden in 1913 to limit debate on the Naval Aid Bill. Although applicable to any debatable matter, closure is now usually invoked only when substantive motions are before the House, since the Government may limit debate on bills by use of time allocation procedures.

A 24-hour oral notice is required for the Government's motion to closure debate on a question before the House. Notice may be given on the same day the original motion is moved and the consistent practice has been that debate on the original motion must already have begun. Thus, the closure motion "That debate shall not be further adjourned" may be moved only if debate on the original question before the House has been adjourned *at least once*; the closure motion is not debatable. The motion itself is moved immediately before the Order of the Day for resuming an adjourned debate is called.

Once a Minister has moved closure, the Speaker immediately puts the question to the House. If it is resolved in the affirmative, debate on the original motion which is the object of closure resumes, now subject, however, to two restrictions not applicable to general debate: (a) no Member may speak more than once nor

longer than 20 minutes; and (b) no Member may rise to speak after 1:00 a.m. After the last person has spoken, the Speaker puts to the House all questions necessary to dispose of the motion, including any amendments or subamendments. A Member who has spoken to the main motion previous to the adoption of closure may subsequently speak to an amendment or subamendment, but no Member having spoken once to the motion after closure was moved may speak again to an amendment or subamendment.

Time Allocation

The three conditions under which the Government may move to allocate time are specified in Standing Order 78. Although time allocation contains certain elements of closure, it allows the Government to negotiate with the opposition parties to establish in advance a timetable for the consideration of a public bill at one or more legislative stages. Under Standing Order 78(1), the Government must have obtained an accord among representatives of all the parties for an allocation of time; under Standing Order 78(2), a majority of the party representatives must have agreed. In either of these cases, the Minister may then move the motion for time allocation without notice, setting forth the terms of the accord.

A motion under Standing Order 78(1) may outline a timetable for a bill through one or more stages, and is not debatable. A motion under Standing Order 78(2) may outline a timetable for only one stage, but may include the report and third reading stages if consistent with Standing Order 76(10), and is debatable for not longer than two hours. During this period, no Member may speak twice or longer than 10 minutes. When debate on the motion has ended, or the two-hour period has elapsed (whichever is first), the Speaker puts every question necessary to dispose of the motion.

In the event that an agreement to allocate time cannot be reached under Standing Order 78(1) or 78(2), Standing Order 78(3) provides that the Government may propose its own timetable, with the same restrictions as apply under Standing Order 78(2). Motions based on Standing Order 78(3) are subject to the following limitations: (a) notice that an agreement cannot be reached and that the Government intends to move time allocation must be given orally at a previous sitting; (b) time allocated for any stage may not be less than one sitting day and must be consistent with Standing Order 76(10); and (c) the motion is debatable under the same conditions as apply to Standing Order 78(2).

12.(c) The *Sub Judice* Convention

For the sake of the judicial process and in the interest of justice, a convention has developed in parliamentary practice whereby Members refrain from making reference, either in debate or through motions and questions, to matters before the courts. It is a convention because there is no explicit written proscription preventing Parliament from considering a matter that is *sub judice*. It is a voluntary restraint which protects an accused in a court action or judicial inquiry against any public discussion on the issue.

The application of the *sub judice* convention in some situations is now well established; in others, it often depends on the discretion and judgment of the Speaker. In general, however, four guidelines serve to direct the application of this convention. First, the procedural authorities (May, Bourinot and Beauchesne) agree that the *sub judice* convention does not apply to bills because that would infringe upon the fundamental right of Parliament to legislate. Second, the *sub judice* convention does apply in matters related to criminal cases on which a judgment has not yet been rendered. In addition, if an appeal is made, the matter is immediately regarded

as *sub judice* again. Third, the Chair has been cautious in allowing references to matters in civil cases prior to judgment. Where the court was one of record (i.e., a court that can levy a fine or impose a prison sentence), the Chair has tended to rule in support of the *sub judice* convention, but only after the matter had reached the trial stage. Finally, the *sub judice* convention is not invoked with reference to matters before royal commissions or other agencies that are not courts of record. Nonetheless, Members normally refrain from commenting on proceedings, evidence or findings before a final report by the commission or agency has been made.

In its First Report (tabled on April 29, 1977 and not concurred in), the Special Committee on the Rights and Immunities of Members made the following recommendations concerning the Speaker's application of the *sub judice* convention: "Your Committee is of the opinion that precise regulations concerning the application of the *sub judice* convention cannot be evolved and that it would be unwise to attempt to do so. Your Committee recommends that the Speaker should remain the final arbiter in the matter, that he [or she] should retain the authority to prevent discussion of matters in the House on the ground of *sub judice*, but that he [or she] should only exercise this discretion in exceptional cases where it is clear to him [or her] that to do otherwise could be harmful to specific individuals."

12.(d) Points of Order

Points of order are raised to call attention to any departure from the Standing Orders or customary procedures in debate or in the conduct of legislative business; a Member may raise them at virtually any time, whether he or she has previously spoken or not.

A Member has the right and responsibility to draw the Speaker's immediate attention to any instance of what he or she

believes is a breach of order. The Member may interrupt and explain the point concisely to the Speaker as soon as an irregularity occurs in the proceedings; that is, the Speaker's attention must be directed to a breach of order the moment it occurs, before business has passed to a stage at which the objection would be out of place. A Member raising a point of order should state which Standing Order (or practice tantamount to a rule) he or she feels is being breached. If the Member does not, the Speaker may so request. Generally, a point of order may be raised at any time, but not so as to interrupt when the Speaker is addressing the House. Even those provisions in Standing Orders stating that certain actions must be taken "forthwith" or "forthwith without debate" do not bar a Member from raising a point of order when a serious irregularity occurs.

The Speaker decides questions of order only when they actually arise, not in anticipation. Hypothetical questions on procedure cannot be addressed to the Speaker from the floor of the House. Furthermore, the Speaker need not wait for the interruption of a Member, but is bound to call attention immediately to an irregularity in debate or procedure and to rule on each point of order. No debate is permitted on such a decision, nor can the decision be appealed to the House.

Where points of order are concerned, changes to the Standing Orders in 1986 incorporated practices which had developed over several years since the tenure of Speaker Jerome. These changes established certain times at which points of order may be raised, following certain practices mentioned in *Beauchesne*.

Points of order may still be raised at any time during debate, although not during "Statements by Members" or Question Period. They may be raised only at the end of these respective periods or otherwise, immediately after Routine Proceedings. Points of order arising from Routine Proceedings itself, as well as

points of order following the Adjournment Debate from the preceding day should be taken up immediately after Routine Proceedings. Despite these restrictions, however, the Chair has discretion at any time to rule on questions involving unparliamentary language.

A Member cannot rise on a point of order to move a motion. If, however, the point of order is founded upon Standing Order 62 — “That the Member be now heard” — the Speaker will hear the Member, and if the point is well-founded, the Speaker could thereupon recognize the Member to move the motion. Members may not ask the Speaker to rule on a constitutional question or to decide a question of law; nor may they rise on a point of order to defer or impede the progress of their own motions, nor raise points of order against themselves; nor raise a second point of order when one is already before the House.

12.(e) Emergency Debate

A motion to adjourn the House is not debatable. However, the Standing Orders allow debate consequent upon such a motion in a number of specific cases. The most usual is the daily adjournment proceedings, discussed in Chapter 9. A second type of adjournment debate is possible if the subject of the debate is “a specific and important matter requiring urgent consideration”. Thus, a Member who wishes the House to debate an urgent matter initiates the process by requesting leave to move the adjournment of the House to discuss a stated matter of urgency and importance. The Speaker has the authority to decide whether or not the subject-matter should be brought immediately before the House. (In this context, urgency pertains to the debate, not to the matter.) Should the Speaker accept the application, the actual debate is

deferred usually until 8:00 that same evening; on Fridays it is taken up forthwith.

This entire procedure is governed at each stage by a number of specific rules and conditions. Initially, a Member must give the Speaker written notice of the proposed motion at least one hour prior to raising it in the House. An application for an emergency debate can be made only after the ordinary daily routine of business.

The Member rises and, without argument, asks leave to move a motion to adjourn the House to discuss the emergency matter. The Standing Orders provide the criteria for the Speaker to determine whether the subject-matter is such that the adjournment motion should be proposed to the House. First, the Speaker must consider the extent to which the matter concerns the Government's administrative responsibilities or falls within the scope of ministerial action; the Speaker must also consider if and when the matter might be brought before the House by other means; that is, consideration is given to the urgency of a special debate. The Standing Orders also stipulate that the matter must be a genuine emergency; that only one such motion can be made in a sitting; that the motion can involve only one subject; and that it cannot revive a discussion already held under the provisions for an emergency debate. Speakers' decisions have further established that the subject-matter should not be of exclusively local or regional interest, should not relate only to a specific group or industry and should not involve the administration of a government department; ongoing problems have also been rejected as unsuitable. Procedural authorities make clear that matters arising out of debates in the same session, terms of a bill before the Senate, points of privilege or order, or other matters debatable only upon a substantive motion cannot be submitted to the House for consideration as matter for emergency debate. The established rules of debate, such as the rules of *sub judice* and anticipation,

apply as well to emergency debates. In deciding whether or not to allow this motion, the Speaker may take into account the general wish of the House to debate the matter. Finally, the Speaker may defer a decision until later in the sitting; in accepting or rejecting the proposal, the Speaker is not bound to state any reasons.

Emergency debates are now held over until 8:00 p.m. (but are taken up immediately on Fridays) although the Speaker, often after consultation with the House Leaders, may decide to defer debate until a specific time on the following sitting day.

During an emergency debate, each Member may speak for a maximum of 20 minutes. The emergency debate is not interrupted by Private Members' Business or by the hour of daily adjournment. Should the debate be concluded before the adjournment hour, the motion to adjourn shall be deemed to have been withdrawn. Otherwise at 12:00 o'clock midnight (4:00 p.m. on Fridays) or when in the Speaker's opinion debate has concluded before those hours, the Speaker shall declare the motion carried and adjourn the House to the next sitting day.

13. FINANCIAL PROCEDURES

Introduction

The ways in which the Government raises money on the one hand, and spends it on the other, are governed by a very specific set of procedures having their roots in Canada's constitutional and parliamentary heritage. The processes are complex but the fundamental principles involved are straightforward. This chapter will outline these basic principles, provide a brief review of their historical origins, and describe the various stages of the process by which the Government obtains and spends money.

Parliament's financial proceedings can be separated into two distinct categories: the **business of ways and means**, which is the process that allows the Government to raise revenues (usually by the collection of taxes) and the **business of supply**, which is the means of authorizing expenditures for various programs and services. All taxes and expenditures must be sanctioned by legislation, and all bills must originate in the House of Commons.

The principles underlying Canadian financial procedures have their roots in the evolution of the parliamentary system of government in Great Britain and in the history of the financial relationship between the Crown and Parliament. In medieval England, the King was expected to meet all public expenses out of his own revenues. As the operation of government grew and the ability of the Crown to meet these expenses diminished, the

Sovereign was obliged to seek funds by summoning a council to discuss what aids should be given to the Crown. In 1295, the writ of summons for one of these councils (which was later known as the “Model Parliament”) declared “What touches all should be approved by all”. The role of Parliament was beginning to take form.

The concept of the Crown requesting funds and Parliament granting them is central to understanding how the whole system of revenue and expenditure in government works. In simple terms, requests for funds must originate with the Crown, which acts on the advice of its Cabinet. In Canada, the request is made in the form of a recommendation by the Governor General to the House of Commons which may grant or deny it. Revenue is generated through taxation measures initiated by a Minister of the Crown in the House of Commons.

The *Constitution Act, 1867* sets out many of the basic provisions for the financing of the Government’s activities. The *Act* provides for the creation of a Consolidated Revenue Fund. The Fund is modelled after the one created in Britain in 1787, which abolished the necessity of matching a particular expenditure with a specific revenue. Revenues and expenditures can thus be seen as deposits and withdrawals from this central fund.

The *Act* also establishes the Crown’s initiative in matters of expenditure, and stipulates that all legislation introducing or raising taxes must originate in the House of Commons. The House of Commons reiterates its authority over charges on both the Fund and the taxpayer in its Standing Orders.

13.(a) Business of Supply

In the Speech from the Throne, delivered by the Governor General at the beginning of each session, the Members of the House of Commons are informed that they will be asked to appropriate the funds required to carry on the services and expenditures authorized by Parliament. The process involved in this appropriation operates on a fairly rigid schedule centred on a fiscal year that runs from April 1 to March 31 of the following year. The fiscal year is divided into three “supply periods”, ending June 30, December 10 and March 26. Deadlines for the consideration of various items of business are associated with each of the three supply periods.

The basic components of supply can be divided generally into a legislative phase (involving the estimates and appropriation bills) and a general debate phase (consisting of opposition supply motions).

13.(a)(i) Supply: The Legislative Phase

The Government’s expenditure plan for the fiscal year is contained in documents known collectively as “the estimates” or “the Blue Books”. The estimates for the coming fiscal year are tabled in the House of Commons, with a Royal Recommendation, on or before March 1 of the expiring fiscal year. They are presented in three parts: the Government Expenditure Plan (Part I) which gives an overview of the Government’s total expenditures; the Main Estimates (Part II) which provide a list by government department of expenditure items; the Departmental Expenditure Plans (Part III) which is a collection of individual books offering detailed information on all the programs within each department or agency of the Government.

Part II of the estimates — the Main Estimates — becomes the focus of the House's consideration. The expenditures listed here are of two distinct types — statutory and budgetary. The former are included for information purposes only, since the expenditures have previously been approved in legislation, on a continuing basis. An example of this sort of expenditure would be the salaries provided for judges. Budgetary items, on the other hand, are expenditures proposed by the Government, for which the approval of Parliament is being sought.

The Main Estimates are studied in committee, and returned to the House for concurrence. A bill based on the estimates, known as an appropriation bill, is considered first by the House, and then in the Senate, and finally receives Royal Assent. A more detailed explanation of this process follows.

Main Estimates: Committee Consideration

The Main Estimates are referred by the House to standing committees for consideration. Each committee is asked to study the portion of the estimates which relates to its mandate (i.e., the estimates for the Agriculture Department are sent to the Standing Committee on Agriculture). A committee considers each of the budgetary items, referred to as "Votes", individually. Each Vote becomes the subject of a distinct motion, which can be agreed to (approving the expenditure), amended (reducing the amount provided) or negatived (eliminating the expenditure). A committee may not increase the amount of a Vote, as that would infringe on the financial initiative of the Crown. Committees do not consider statutory items, since these have already been approved in legislation.

Committee consideration of the Main Estimates can involve inviting witnesses to appear before the committee. These may

include the appropriate Minister, officials of the department or agency involved, and interested individuals or groups.

Once consideration is complete, committees report the estimates back to the House. The reports may not contain substantive recommendations; Votes in the estimates may only be concurred in, reduced or negated. Committees that have not reported by May 31 are deemed to have done so.

The only exception to the May 31 reporting deadline is provided for in Standing Order 81(4), which allows the Leader of the Opposition to move a motion to extend the time for committee consideration of the Main Estimates for one department or agency. This motion is deemed adopted on the last sitting day prior to May 31, and allows the affected committee to delay the presentation of its report for ten sitting days, or until the day immediately preceding the final supply day in the period.

Main Estimates: Concurrence

After the standing committee reports have been tabled, there is an opportunity for all Members of the House to review the decisions reached in committee before motions for concurrence in the estimates are introduced.

The Government must give at least 48 hours notice of a motion or motions to concur in the estimates. If the Government wishes to restore any items that were reduced or reinstate items that were eliminated in committee, it must provide 48 hours notice of these motions as well. At the same time, Members are given an opportunity to table notices of motions to oppose any item in the estimates. In the supply period ending June 30, 48 hours notice is required of these motions to oppose.

On the last day given over to consideration of supply in the period ending June 30, all motions of opposition and concurrence in the Main Estimates are considered by the House. Debate is permitted, but the Standing Orders provide that at no later than 10:00 p.m., the Speaker must put all questions necessary to dispose of the motions.

Appropriation Bill

Once the Main Estimates have been concurred in, the next step in the process of financing the Government's programs is the passage of an appropriation bill. It authorizes the actual withdrawal of funds from the Consolidated Revenue Fund, and because it is based on the provisions of the estimates, the amounts specified in the bill must not exceed the limits established by the estimates.

On the last supply day in the June 30 period, and immediately following the concurrence motion, the appropriation bill is read a first time, without a motion for leave to introduce, and thereafter follows the usual stages in the legislative process, with referral to a Committee of the Whole after second reading. Special provision is made in the Standing Orders for the bill to be passed in a single day. Due to this time limit, the bill is usually considered without debate or amendment.

Interim Supply

The steps just described for dealing with the Main Estimates and the resulting appropriation bill have an obvious shortcoming. Since the fiscal year begins on April 1, and the appropriation bill is

adopted on the last supply day in the period ending June 30, the Crown would appear to be left without funds for the interim three months.

This situation is resolved with a request for an advance on the funds set out in the Main Estimates, known as Interim Supply. Normally, a motion for interim supply is adopted on the last supply day in the period ending March 26. The Government gives notice of a motion setting out in detail the sums of money it will require. The figures are expressed in twelfths of the amounts given in the Main Estimates. Most are three-twelfths, corresponding to the three months' lag until the passage of the Main Estimates. Concurrence in the interim supply motion is followed with an appropriation bill, which is proceeded with in the manner set out above.

Although the House may grant a request for interim supply, this does not constitute approval for the various programs thus funded. Standing committees consider the Votes for programs which received interim supply in the usual manner. However, they cannot reduce the Votes for these items beyond the amounts already approved in interim supply.

Supplementary Estimates

Since the Main Estimates are prepared well in advance of the beginning of the fiscal year in which they will apply, it happens from time to time during the course of the year that the amounts calculated for various programs prove inadequate, or that unforeseen needs arise. Supplementary Estimates permit these requirements to be met.

Supplementary Estimates may also include budgetary amounts often called "dollar items". This term refers primarily to

requests for the transfer of existing funds, rather than for new or additional amounts.

Like the Main Estimates, Supplementary Estimates are sent to the appropriate standing committees once they are tabled. The committees consider them and report them back to the House, or are deemed to have reported them, not later than three sitting days before the last supply day in the period in which they were tabled.

Concurrence in the Supplementary Estimates follows the same procedure as set out for the Main Estimates: Members may give notice of motion to oppose particular items (only 24 hours notice for these motions is required, instead of 48), and the Government may give notice of motion to restore or reinstate particular items.

Once Supplementary Estimates are concurred in, an appropriation bill is immediately read a first time and disposed of at the end of the last allotted day in the supply period.

Governor General's Special Warrants

When Parliament is not in session and there is some urgent requirement for funds not otherwise provided for, the Governor in Council may by order direct the preparation of a special warrant, to be signed by the Governor General, authorizing a payment to be made out of the Consolidated Revenue Fund. This provision makes it possible for the work of government to continue, even though Parliament is not sitting.

The *Financial Administration Act* requires that every special warrant be published in the *Canada Gazette* within 30 days of its issue. Within 15 days of the commencement of the next meeting of Parliament, the Government must table a statement of warrants

issued, and the amounts have to be included in the next request for supply.

13.(a)(ii)Supply: The General Debate Phase

A fundamental element of the principle underlying the financial procedures of Parliament is the idea that Parliament does not grant supply until the opposition has had the opportunity to demonstrate why it should be refused. This opportunity takes the form of debate on designated supply days.

A total of 25 days per fiscal year are devoted to the consideration of the business of supply: ten days for the period ending June 30, six days for the period ending December 10 and nine days for the period ending March 26. The last supply day of the June 30 period is reserved for the consideration of the motion to concur in the Main Estimates and the appropriation bill, leaving 24 days for debate. These days are variously referred to as “allotted days”, “supply days” or “opposition days” and are given over to debate on motions moved by the opposition.

It is up to the Government to designate supply days. Normally, the Government House Leader rises in his or her place after Question Period to announce that the House will consider a supply motion on the following day. However, the choice of topic on supply days is entirely up to the opposition parties. The subject of the motions may centre on any matter falling within the jurisdiction of the Parliament of Canada. The Standing Orders provide that in any one supply period, a maximum of four of these motions (but not more than eight over the whole year) may be designated as “votable”, meaning that the House will come to a decision on those motions at the end of the debate. Again, it is up to the opposition to decide which motions may come to a vote.

If there is disagreement among the opposition parties as to the allocation of the supply days, the Speaker will decide which of the

motions submitted will be debated. In doing so, the Chair takes into consideration the parties' representation in the House, the number of days already allotted to each party, and whether or not the proposed motions have been designated as votable.

Supply — An Overview

A brief overview of the arrangement of the business of supply for each supply period follows:

Period ending June 30

- Ten allotted days (nine for consideration of opposition motions)
- Main Estimates — concurrence and adoption of related appropriation bill
- Supplementary Estimates (if any) — concurrence and adoption of related appropriation bill

Period ending December 10

- Six allotted days
- Supplementary estimates (if any) — concurrence and adoption of related appropriation bill

Period ending March 26

- Nine allotted days
- Supplementary Estimates (if any) — concurrence and adoption of related appropriation bill
- Interim Supply — concurrence and adoption of related appropriation bill

13.(b) Business of Ways and Means

Ways and Means is a parliamentary term used to describe the process by which the Government obtains the necessary resources to meet its expenses, and by which it influences the nation's economy. The business of Ways and Means has two essential elements: one enables the Minister of Finance to present an economic statement known as a Budget; the other is the prerequisite for the introduction of taxation bills.

13.(b)(i) The Budget

A Budget is one of the primary tools used by the Government to enunciate its fiscal, economic and social policies. It is the major statement of the economic direction which the Government intends to follow.

There is no requirement for a Budget to be presented at a particular time of year, or even on an annual basis. However, the practice has been to deliver a Budget speech at least once a year, and recently it has tended to precede the tabling of the Main Estimates, i.e., before the first of March.

The Minister of Finance sets the process for the Budget in motion by rising in the House to ask that an Order of the Day be designated for a Budget presentation on a specific sitting day. The Standing Orders deem that the day shall be so designated simply on the Minister's request and without a decision of the House.

It is customary for the Minister of Finance to deliver the Budget speech after the stock markets have closed for the day. He or she moves the motion "That this House approves in general the budgetary policy of the Government" and proceeds to outline the

provisions of the Budget. The Minister may table one or more notices of Ways and Means motions at this time, proposing increased charges on the taxpayer. These motions will be concurred in at some future date, after the Budget debate is complete. The Standing Orders do not permit the moving of concurrence in these motions during the Budget debate. (Ways and Means motions are discussed more fully in the next section.)

Following the delivery of the Budget speech, the Speaker recognizes a member of the Official Opposition who usually makes a brief speech and then moves the adjournment of the debate, thus reserving the right to speak first when debate is resumed.

The rules of the House provide for six days of resumed debate on the Budget (i.e., six days in addition to the day on which the Budget was presented), and permit only one amendment and one subamendment to the Minister of Finance's motion. The Official Opposition finance critic usually moves the amendment on the first day of resumed debate, and later, the first Member to speak on behalf of the next largest opposition party will move a subamendment.

There are no time limits set for the speeches given by the Minister of Finance, the first speaker from the Official Opposition, the Prime Minister and the Leader of the Opposition. Other Members participating in the Budget debate are allowed up to 20 minutes each to address the House. Following each of their speeches there is a ten minute questions and comments period. Due to the broad scope of a Budget, the Chair tends to relax the rules of relevance during the Budget debate.

The disposal of business relating to the consideration of the Budget follows a precise schedule set down in the Standing Orders. On the second day of resumed debate, the Speaker will interrupt the proceedings at 15 minutes before the end of proceedings and put the question on the subamendment. On the fourth day, the

Speaker will interrupt the proceedings in the same way and put the question on the amendment. Finally, at the end of the sixth day of debate, the question on the main motion is put to the House.

The implementation of the measures set out in the Budget follows a particular convention that merits explanation. It is well known that the tax changes proposed in the Budget are put into effect immediately. However, these changes have not, at this point, actually been enacted into law, since the Minister tables only the notices of Ways and Means motions with the Budget — the legislation flowing from these motions has not yet reached even first reading stage. Until such legislation is passed (and this can take many months, or even years), with a provision for retroactive application, the collection of these taxes is actually voluntary, and legally cannot be enforced.

13.(b)(ii) Ways and Means Bills

Ways and Means bills may originate with taxation proposals outlined in a Budget, but they can also be the result of separate government initiatives designed to deal with a particular economic situation. This type of legislation changes taxation levels in one of four specific ways:

- imposition of new taxes;
- continuation of expiring taxes;
- increase in the rate of an existing tax; and
- extension of the incidence of taxes to include, for example, persons not already deemed payers.

In Canada, unlike Great Britain, the basic tax statutes continue from year to year, with no need for renewal. The principal

acts which replenish the Consolidated Revenue Fund are the *Income Tax Act*, the *Excise Tax Act*, the *Excise Act*, and the *Customs Tariff Act*. Unless the Government wishes to increase the charges in the taxation law, no Ways and Means legislation need be introduced.

The introduction of a Ways and Means bill must be preceded by an extra legislative step: the adoption of the Ways and Means motion on which the bill is to be based. The motion sets out the limits on all provisions of the bill. These limits cannot be exceeded during the legislative process without the introduction of another Ways and Means motion.

Notice of a Ways and Means motion may be given at any time and only by a Minister of the Crown. The Minister may choose to table the notice during a Budget presentation (as mentioned previously) or, if the taxation measure is an independent initiative, the notice may be tabled on a point of order, during debate, etc.

A day for the consideration of a Ways and Means motion is designated by a Minister rising in his or her place in the House. The motion may not be moved on the same day that the notice is tabled, nor may it be considered during the Budget debate. When the Order of the Day is called for concurrence in a Ways and Means motion, it is decided without debate or amendment. Once adopted, it becomes an Order of the House to bring in a Ways and Means bill based on the provisions of the motion. First reading of the bill usually follows immediately.

From this point on, a Ways and Means bill follows the same steps in the legislative process as do other bills.

The introduction of Ways and Means legislation can however be somewhat complicated if a bill contains provisions for the *spending* of money as well as the raising of revenue. Such a bill would have to be accompanied by a Royal Recommendation, which

requires 48 hours notice. In the words of a Speaker who was called upon to rule in such a situation: “Such a case triggers a double procedure ... when the House [is] in fact asked twice to proceed with the introduction of the Bill, once through the acceptance of a Ways and Means motion ... and a second time ... through the regular motion requesting leave to introduce the Bill.” (*Debates*, June 8, 1988, p. 16254.)

13.(c) Other Elements of Financial Responsibilities

As already described, the procedures of the House of Commons in relation to financial matters are complex. There are three other activities of the House in this field which should be briefly touched upon, namely the borrowing authority process, the Auditor General’s reports, and the Public Accounts of Canada.

13.(c)(i) Borrowing Authority

Borrowing powers are needed by the Government to make up any shortfall between revenues and expenditures. The Government may acquire the means of covering this shortfall by issuing treasury bills, marketable bonds, and Canada Savings Bonds on domestic and foreign markets. However, before any borrowing may be sought, the Government must obtain parliamentary approval. Section 43 of the *Financial Administration Act* states “No money shall be borrowed or security issued by or on behalf of Her Majesty without the authority of Parliament”.

A general pattern has evolved whereby the Government normally presents a Budget at some point in February, tables the Main Estimates before March 1, and introduces borrowing authority legislation shortly afterwards. The rationale behind this is to present Parliament with all the relevant details relating to the financial requirements of the Government before seeking borrowing authority. As mentioned, borrowing authority is obtained through the adoption of a bill which is subject to the normal rules of debate and amendment of the House of Commons.

13.(c)(ii) “Closing the Loop”

The role of the House of Commons in the expenditure plans of the Government does not end with the adoption of appropriation bills. There is another function which the House fulfills and that is as “watchdog” ensuring that the monies voted by the House are properly spent. This function is delegated to the Standing Committee on Public Accounts which reviews and reports on the *Public Accounts of Canada* and the annual report of the Auditor General of Canada. This monitoring function is described as “closing the loop” because it completes the financial cycle whereby funds are approved, spent and accounted for.

The *Public Accounts of Canada* is a report prepared by the Receiver General under section 64 of the *Financial Administration Act*. Succinctly described, it is a detailed report of the financial transactions of all government departments and agencies. The report is published in three volumes giving an overview of the financial operations of the Government as well as detailed statements of financial records.

The Auditor General is an officer of the House and presents an annual report to the Speaker outlining the examination performed by his or her office as auditor of the *Public Accounts* as required by the *Auditor General Act*. Normally, each report develops one major theme relating to financial accountability as well as presenting detailed audits of selected government departments and agencies. The Standing Committee on Public Accounts studies these audits over the year and reports its observations and comments to the House.

14. COMMITTEES

The House of Commons delegates most of the detailed study of proposed legislation and the scrutiny of government policy and programs to its committees. In delegating these responsibilities, the House of Commons establishes specific terms of reference for their work through Standing Orders or, from time to time, by Special Orders of the House.

14.(a) Types of Committees

There are various types of committees.

Committees of the Whole (House) — As the name suggests, such committees are composed of the entire membership of the House of Commons. They are established by the Standing Orders and examine appropriation bills. From time to time, the House sends other bills to Committee of the Whole to expedite their passage.

Standing committees — These are committees appointed for the life of a Parliament to deal with subjects of continuing concern to the House. There are currently 20 standing committees established by the Standing Orders. For the most part, they parallel the government departments whose policy development, program administration and budgetary estimates they examine. Occasionally, the House may decide to send bills or special inquiries to standing committees.

Legislative committees — The Standing Orders prescribe that *ad hoc* legislative committees are to be created to examine bills following completion of second reading in the House. Once the legislative committee reports a bill to the House, it ceases to exist.

Special committees — Sometimes referred to as “task forces”, special committees are appointed on an *ad hoc* basis by the House to study specific matters. Each special committee is established by a motion specifying its purpose and powers.

Joint committees — These committees are composed of members of both the House of Commons and the Senate. They may be appointed under the Standing Orders of each House (Standing Joint) or they may be created by special resolutions of the two Houses (Special Joint).

Sub-committees — Standing committees are free to delegate their responsibilities to any sub-committees they wish to create. These sub-committees may have all of the powers of the standing committee except the power to report directly to the House. Special committees may be given the power to create sub-committees if the House so decides, but legislative committees may only create a sub-committee on their agenda, commonly called a steering committee.

14.(b) Powers of Committees

Committees are given different kinds of powers by the House of Commons in relation to their specific tasks.

Standing committees

The powers of a standing committee are set out in the Standing Orders as follows:

- to examine matters referred to it by the House;
- to report to the House from time to time;
- to send for persons, papers and records;
- to sit while the House is sitting or stands adjourned;
- to print necessary papers and evidence; and
- to delegate to a sub-committee any of its powers except the power to report to the House.

Standing committees are also empowered by the Standing Orders to study and report on all matters relating to the mandate, management and operation of government departments assigned to them; to review all Order in Council appointments referred to them; and to examine all permanently referred reports. In addition, certain standing committees are given special mandates as outlined in Standing Orders 108(3) and 108(4).

Legislative committees

The powers of a legislative committee are set out in Standing Orders 113(5) and 120 as follows:

- to examine and inquire into the bill referred to it by the House;
- to report the bill with or without amendments;

and except when the House otherwise orders:

- to send for persons, papers and records;
- to sit when the House is sitting or stands adjourned;
- to print necessary papers and evidence; and
- to retain the services of expert and technical staff.

Legislative committees may create only one kind of sub-committee, namely one on agenda and procedure. Once the legislative committee reports the bill it is examining back to the House, the committee ceases to exist.

Special committees

The powers of a special committee are those set out in its Order of Reference and do not include those listed in the Standing Orders unless specified in the Order of Reference. Like standing committees, special committees may also request additional powers by means of a report to the House if they have the permission to report from “time to time”.

General

All committees are empowered to retain the services of such expert, professional, technical or clerical staff as may be necessary. Additional powers, such as the power to travel, may also be granted by means of an Order of Reference from the House.

14.(c) Procedure and Rules of Order

Committees are regarded as creatures of the House and their proceedings are governed for the most part by the same rules which govern House proceedings, namely the Standing Orders, precedent and practice. The Standing Orders enumerate a few notable House rules which need not apply (e.g., the election of a Speaker, seconding of motions, limiting the number of times of speaking and the length of speeches). It must be stressed that these rules should not be interpreted as prohibiting committees from seconding motions or limiting the number of times a Member can speak. They are actually permissive in nature, freeing committees from adhering to the rules but leaving each committee to formulate its own rules and restrictions as long as it does not exceed the basic powers delegated to it by the House.

There are some significant differences between the rules of the House and those of committees. For example, while a Speaker's decision cannot be commented upon, the decision of a chairman may be appealed to the committee through a non-debatable motion and can be overturned by a majority of committee members. Furthermore, committees have no authority to decide a question of privilege. A question of privilege is a matter for the House to decide; a committee can decide only whether an alleged breach of privilege should be reported to the House. In general, the same rules and practices of the House apply to committees when considering motions and amendments. However, in committee, motions can be moved without notice and without a seconder; the previous question is not in order; a quorum must be present for a motion to be received and voted upon; and only an official member of a committee is entitled to move a motion.

14.(d) Committee Membership

Standing Committees

The initial list of members for each standing committee is drawn up by a Striking Committee, as specified in the Standing Orders, roughly reflecting the party standings in the House of Commons. Substitutions may be made by any permanent member of a committee for any specific meeting by sending the name of a substitute from his or her list of not more than seven names, previously filed with the clerk of the committee, to the Whip of his or her party, who shall forward the same to the clerk of the committee. Such a substitution is effective the day after notification has been forwarded to the Whip of the member's party. When no notice of substitution has been filed by this method, the Whip of any recognized party may choose a substitute from among all the lists filed by the Members of his or her party. This is in keeping with the spirit of parliamentary reform which pressed for stability of membership in standing committees. Permanent changes made by the Striking Committee can come into effect only when the House concurs in its report. By contrast with legislative committees, concurrence in such reports is not automatic.

Among other rights, a member of a committee may participate in debate, question witnesses, move motions, vote and be counted in the quorum. A substitute member may act only in the absence of one of the regular members of the same party after having been officially so designated, and may only then be counted in the quorum.

Any Member of the House who is not a member of the committee may, unless the House or the committee otherwise orders, take part in the public proceedings of the committee but may not vote, move motions or be part of a quorum.

Legislative Committees

At the beginning of each session, the Speaker appoints at least ten Members as chairmen of legislative committees, who, together with the Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole, the Deputy Chairman of Committees of the Whole and the Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole, constitute a Panel of Chairmen. Once the membership of a particular legislative committee has been struck, the Speaker then appoints a chairman for that committee from among the members of the Panel of Chairmen.

The Standing Orders also set forth the procedure for membership on legislative committees. The Striking Committee prepares and reports a list of members for a particular legislative committee within five sitting days of the commencement of second reading of a bill. The report of the Striking Committee is deemed adopted on presentation. Upon the adoption of the motion for second reading and reference to committee, the legislative committee is required to meet within two sitting days to consider the bill.

Special Committees

The members of a special committee may be appointed in the same motion which establishes the committee or later by the Striking Committee. The motion establishing the committee may also name its chairman.

14.(e) Organization meeting

Standing committees

The organization meeting of a standing committee (to be convened within ten sitting days following the adoption by the House of a report of the Striking Committee) is called on instruction from the Clerk of the House, to elect its chairman and vice-chairman and to deal with routine business. The chairman is elected by the committee to serve as its presiding officer and the spokesman through whom all matters are channelled.

After the election of the chairman and vice-chairman, the committee usually determines a number of routine matters. The committee through a motion establishes its steering committee (formally called the Sub-committee on Agenda and Procedure) by specifying the number of party representatives who will sit with the chairman as members to recommend how the committee should proceed to consider its Orders of Reference, advising on such topics as selection of witnesses and the schedule of meetings. The chairman entertains a motion to print a specific number of copies of the committee's *Minutes of Proceedings and Evidence*. Further, the committee may, by motion, authorize the chairman to hold meetings without a quorum in order to receive and print evidence, usually setting a minimum number of members who must be present at the meetings, and sometimes stipulating other conditions, for example, that both government and opposition parties be represented. Under no circumstances can a committee consider a motion or vote without a quorum present.

Legislative committees

Organization meetings in legislative committees differ slightly from those of standing committees. Since the chairman of a legislative committee is appointed by the Speaker from the Panel of Chairmen, no election is necessary. The chairman begins the meeting by announcing his or her appointment and then invites members to move the routine business motions (e.g., to establish a steering committee, to print, etc.).

Special committees

The organization meeting for a special committee is convened at the earliest opportunity. If the House has not named the chairman in the motion establishing the committee, the committee will proceed to the election of a chairman as its first order of business. Afterwards, it will proceed to adopt the other routine motions common to all committees.

14.(f) Meetings

The Sub-committee on Agenda and Procedure (commonly called the steering committee) meets at the call of the Chair to consider what future business it should recommend to the committee. When the committee has decided upon a schedule of meetings, the clerk sends a notice of the meeting(s) to all members of the committee and to other affected persons.

The Standing Orders empower standing committees to sit while the House is sitting and when the House stands adjourned. However, certain restrictions do apply. A standing committee

cannot sit at the same time that a legislative committee is sitting on a bill emanating from a department or agency falling within the committee's mandate. Legislative committees have priority during the hours the House is sitting but during periods when the House stands adjourned, priority is given to standing and special committees.

Technically, a committee may start its proceedings only once a quorum is present. However, by adopting a motion to that effect, the committee may authorize the chairman to hold meetings and print evidence when a quorum is not present. Quorum is defined in Standing Order 118(1) as the majority of the members of a standing, special or legislative committee which includes the chairman. In the case of joint committees, the number of members constituting a quorum will be determined by the House acting in consultation with the Senate but until the committee is instructed, it is a majority of the Members from each House.

In camera meetings

Committee meetings are usually open to the public and the media. If a committee wishes to deliberate in private, it may decide to hold *in camera* meetings. Such meetings are usually ordered when the committee is considering some administrative matter such as a proposed budget or the hiring of staff or when it is drafting a report. As *Beauchesne* explains, "The purpose of *in camera* sittings is to allow Members to feel free to negotiate, discuss, deliberate and, sometimes, compromise without the glare of publicity, which might add to the difficulties of agreeing ...". Normally, Members of Parliament who are not members of a committee are permitted to attend *in camera* meetings unless the committee otherwise orders.

Meeting outside the precincts of Parliament

For a committee to meet outside the precincts of Parliament, it must have the authority of the House to do so and it must have sufficient funds to cover its expenses. The authority of the House is obtained in various ways: through the Order of Reference originally given the committee; through a Special Order negotiated with the House Leaders and passed by the House; or through a committee making a report to the House and having this report concurred in.

Committees which hold formal meetings in Canada usually publish their proceedings. When travelling outside Canada, committees do not hold formal meetings nor are their proceedings published.

14.(g) Witnesses

To seek information about the matters it is considering, a committee may invite interested parties to testify before it and/or to submit written briefs.

Since time constraints may make it impossible for the committee to hear testimony from every individual and group requesting to be heard, the steering committee usually considers the list of potential witnesses and makes its recommendations to the full committee. The committee decides to whom invitations will be issued. Individuals and groups not invited to appear are usually asked to submit briefs.

Witnesses enjoy the protection of the House for the testimony they give before the committee. The committee may require a witness to be examined under oath or affirmation which may be

administered by the chairman or the clerk of the committee. At the committee's discretion, witnesses may also be permitted to have counsel assist them. Every witness has the right to address a committee in either official language.

Public servants who appear before committees do so as representatives of, and are subject to the instructions of their Ministers. Public servants may be prevented from answering certain questions relating, for example, to confidential advice given to Ministers; to the private affairs of individuals, companies or institutions on which information has been supplied in confidence; to matters which are the subject of sensitive negotiations between governments; and to specific cases which are *sub judice*.

In those instances where the committee requires the testimony of a witness who has refused an invitation to appear, the committee has the power, under the Standing Orders, to issue a formal summons. Should a witness refuse to appear after a formal summons has been issued, or should a witness refuse to answer questions, the committee's only recourse is to report the matter to the House.

14.(h) Documents

The Standing Orders also empower committees to send for papers. When a committee begins an examination into a particular subject matter, it may decide to advertise for interested persons to submit briefs or it may request that particular documents be produced.

When an individual or organization has refused to provide a document requested by a committee, the committee may pass a motion ordering the production of that document. The committee,

however, can only insist upon those papers which the House itself, according to its rules and practices, can demand. If the order to provide the document is not complied with, the committee may choose to report the matter to the House.

14.(i) Committee Inquiries

Since the procedural reforms of the mid-1980's, there are now many types of inquiries that may be conducted by standing committees. Following is a brief explanation of the characteristics of each type of study.

Permanent mandates under Standing Order 108(2)

The operation of standing committees has dramatically changed since they have been given the power to initiate their own studies. Standing Order 108(2) gives standing committees the wide-ranging authority to “study and report on all matters relating to the mandate, management and operation of the department or departments which are assigned to them...”. This power permits standing committees to examine the related statutes, programs, policy objectives, expenditure plans, and management of the department.

Specific mandates are given for certain standing committees such as Multiculturalism and Citizenship, Privileges and Elections, Human Rights and the Status of Disabled Persons, Management and Members' Services, Public Accounts, Official Languages, and Scrutiny of Regulations.

The Standing Orders elaborate special powers for two of these committees: the Standing Joint Committee for the Scrutiny of

Regulations with regard to delegated legislation and the Standing Committee on Privileges and Elections with regard to the conduct of Private Members' Business.

Special Orders of Reference

The House has always had the power to order a committee to undertake a study into a particular subject matter. The order may specify how long the committee has to conduct its inquiry, may include the authority to travel, and may even instruct the committee to establish a sub-committee to deliberate on certain aspects of the subject. When a standing committee receives a special Order of Reference from the House, it acts much like a special committee and the report which it makes to the House must be limited to its specific terms of reference.

Annual Reports deemed referred

Standing Order 32(5) now reads: "Reports, returns or other papers laid before the House in accordance with an Act of Parliament shall thereupon be deemed to have been permanently referred to the appropriate standing committee."

This rule effectively covers most reports issued by government departments and agencies. Internal departmental studies, and the reports of royal commissions or commissions of inquiry are not covered under this rule.

Order in Council appointments

Amendments to the Standing Orders in February 1986 authorize standing committees to review Order in Council appointments and nominees for all but judicial posts. This is a review procedure only and does not include authority to revoke or disallow any Order in Council appointment or nomination.

Where an individual has been *appointed* by Order in Council to a certain non-judicial post, a Minister of the Crown must table a certified copy of the Order within five sitting days after it has been published in the *Canada Gazette*. Where an individual has been *nominated* to a certain non-judicial post, a Minister of the Crown, although under no obligation, may table a certificate indicating such a nomination.

In either case, the name of the appointee or nominee is referred to a standing committee, specified at the time of tabling, for committee consideration during a period not exceeding 30 sitting days. The general terms of reference allow the committee to examine the individual's qualifications and competence to perform the duties of the position; the committee may also call the individual to appear before it and has ten sitting days to complete its examination of the appointee or nominee. Finally, upon written application from the clerk of the committee, the office of the Minister who recommended the appointment will provide the committee with the *curriculum vitae* of the appointee or nominee.

Should the committee choose to report to the House, the Standing Orders do not oblige either the House or the Governor in Council to take any further action upon a favourable or unfavourable report.

14.(j) Reports to the House

Committees make their views and wishes known by tabling reports in the House, reflecting the opinion of the majority of the committee. Separate minority reports may not be presented in the House, although minority views may be reflected within the main report if the committee so decides.

Reports may deal with routine matters affecting the operations of a committee; for example, requesting the power to travel or recommending that the deadline set by the House for submitting the final report of the committee be extended. When a legislative committee has completed its study of a bill, it must report the bill with or without amendment. A standing committee studying estimates may present a report, usually limited to a brief statement indicating that it has examined the estimates and is returning them to the House as agreed to, reduced, or negatived. Finally, a committee, following the completion of an inquiry, usually tables a detailed report containing its findings and recommendations.

The Standing Orders allow a committee to request that the Government table a comprehensive response to its report within 150 calendar days of the presentation of the report.

14.(k) Concurrence

On occasion, the committee instructs its chairman to seek the concurrence of the House in its report (usually for reports dealing with the operation of a committee). However, any Member of the House may move a motion for concurrence in a committee report. A notice of such a motion must be submitted in writing 48 hours before it may be considered in the House during Routine Proceedings.

15. PRIVATE MEMBERS' BUSINESS

Bills (either public or private) and motions (including motions for papers) sponsored by Members not of the Ministry are considered on Mondays from 1:00 until 2:00 p.m., on Tuesdays and Thursdays from 5:00 until 6:00 p.m., and on Fridays from 2:00 until 3:00 p.m. and constitute Private Members' Business. (Because private bills are considered in a somewhat different manner than other items, they are dealt with separately in Chapter 11.)

Notice

A private Member's public bill requires 48 hours' notice before the Member may ask for leave of the House to introduce the bill. Thereafter, the bill is read a first time and printed, but two weeks must elapse before a motion for second reading and reference to a committee may be moved during Private Members' Business.

A private Member's motion, having first appeared in the *Notice Paper*, requires two weeks before it may be moved during Private Members' Business.

The procedure for motions for papers is somewhat different. When a Member's "Notice of Motion for the Production of Papers" is called after Routine Proceedings on Wednesdays, either the Government or the Member may request that the motion be transferred to "Notices of Motions (Papers)" for debate, whereupon it is included among the items considered under Private Members' Business.

The Draw

The Standing Orders provide that the House shall consider 20 items of Private Members' Business, in the sequence established by a draw at the beginning of a session and from time to time thereafter. Items thus drawn constitute an "order of precedence" and appear in numerical sequence from 1 to 20 on the *Order Paper*. Those not drawn also appear on the *Order Paper* in a separate list under "Items Outside the Order of Precedence". During the session, any Member may give notice of an item of Private Members' Business. After the notice period has been met, a bill must first be introduced, read a first time, printed and ordered for second reading, after which it is added to the list of "Items Outside the Order of Precedence"; if the item is a motion, it is added to the list immediately; if it is a motion for the production of papers, the item is included in this same list once it has been called on a Wednesday and transferred to "Notices of Motions (Papers)".

It should be noted that private bills and public bills originating in the Senate are not subject to the draw, but are automatically placed at the bottom of the order of precedence.

At the beginning of each hour of Private Members' Business, the House considers the first item in the order of precedence. As noted below, most items are dropped from the order of precedence altogether after consideration for an hour; others, however, are retained in the order of precedence and, after first consideration, are placed at the bottom of the list to await their turn for subsequent consideration. When the number of items has been reduced to no fewer than 10, another draw is conducted from the "Items Outside the Order of Precedence" to bring the number of items within the order of precedence up to 20 again.

Standing Committee on Privileges and Elections

Prior to the adoption of the provisional Standing Orders in February 1986, an item of Private Members' Business was debated for one hour and then, unless otherwise disposed of, was dropped from the *Order Paper* (i.e., was "talked out"). The new Standing Orders provide that the Standing Committee on Privileges and Elections choose a maximum of six "votable" or "selected" items from the 20 items in the order of precedence. As described in the following section, these selected items remain in the order of precedence and eventually must come to a vote.

In selecting these items, the Committee may hear the sponsor of each motion or bill in the order of precedence, and then proceeds *in camera* to make its final decision. A report is prepared, and the Committee's selection is deemed concurred in when such report is tabled in the House. In the First Session of the 33rd Parliament, the Committee developed certain criteria in selecting items of Private Members' Business which should come to a vote and tabled this list in its Second Report to the House. In its Eighth Report, tabled in October 1987, the Committee identified two additional criteria, the complete list being as follows:

1. Private Members' bills or motions may be of national, regional or local significance, highly contentious or non-controversial; but to be selected as "votable items", motions or bills must not be trivial or insignificant.

2. Bills or motions which appear to discriminate in favour of or against a certain area or region in the country should not be selected as "votable items".

3. Bills regarding electoral boundaries or constituency names should not be selected. The Committee feels that other avenues are available to Members without using up to five hours of Private Members' time allotted to "votable items".

4. The bill or motion should not require obvious amendment because it is substantially redundant with the law, is fundamentally ineffective to implement its own intent, is unclear in its meaning or is otherwise defective in its drafting.

5. The subject of the motion or bill should be different from specific matters already declared by the government to be on its legislative agenda.

6. Depending on the context of political issues and events, the number of times a topic has appeared in the House may be of significance.

7. All other factors being equal, lower priority should be given to motions which deal with matters which the House could address in some other way or through another procedure.

8. Motions couched in partisan terms should not be selected. The Committee believes that such language could have the effect of violating the spirit of reform of Private Members' Business if a division were required on a motion of this kind.

9. Bills will be set aside in this selection process if they are clearly unconstitutional in that they infringe upon provincial legislative authority, the Canadian Charter of Rights and Freedoms or other entrenched constitutional rules; or if they impede or are contrary to normal federal-provincial or international relations.

10. Bills or motions relating to a question that is substantially the same as a question already voted on by the House in the session should not be selected as votable items.

11. Items relating to a question that is substantially the same as a question contained in an item already selected as a votable item in the session should not be selected.

Allocation of Time in the House

An item not selected by the Privileges and Elections Committee is debated for up to one hour and then, if not otherwise disposed of, is dropped from the *Order Paper*. A selected or “votable” item, if not otherwise disposed of after its first consideration, is placed at the bottom of the order of precedence, where it moves toward the top as each item above it is considered in order during successive Private Members’ Hours. Once it reaches the top again, it is debated for a second time and, if not otherwise disposed of, returns to the bottom of the list. After a selected item has thus been the object of debate for a maximum of five hours, it must come to a vote.

The procedure for motions for papers varies in two ways from that for other items of Private Members’ Business. Such motions, if drawn for inclusion on the order of precedence, need not be selected as “votable” items, since the Standing Orders specify that they must receive a total of one hour and forty minutes of consideration, at the end of which time the Speaker puts the question. Thus, after being considered once during Private Members’ Hour, a motion for papers is not, as other non-selected items are, dropped from the *Order Paper*. Rather, the motion is placed at the bottom of the order of precedence, and when it reaches the top, is considered a second time. If the time taken for the first and second consideration totals one hour and forty minutes, the Speaker puts the question.

When a selected item which is a motion eventually comes to a vote, the House concludes by rendering its opinion, and the motion is either agreed to or negatived. If the selected item is a public bill, the vote is on second reading and reference to a legislative committee. If negatived, the bill is dropped from the *Order Paper*; if agreed to, it is referred to a legislative committee for clause-by-clause consideration and possible amendment. (The

Standing Orders impose no limit on the time for consideration in committee.) When the bill is reported back to the House, it is placed at the bottom of the order of precedence and considered at report stage when it reaches the top. The procedure for private bills varies only slightly from that for public bills.

If the bill is not otherwise disposed of after the first consideration at report stage, it drops once more to the bottom of the order of precedence until it reaches the top again and is considered a second time. Fifteen minutes before the end of the time provided for this second consideration, all questions necessary to dispose of the bill at report stage and third reading are put, and the bill is either sent to the Senate for its consideration (if the bill originated in the House), or for Royal Assent (if the bill originated in the Senate) or, if defeated, is dropped from the *Order Paper*.

The Standing Orders provide that debate during the first consideration at report stage may, on motion, be extended by five hours on the second day if the House agrees. However, such a motion is deemed withdrawn if fewer than 20 Members rise to support it.

Exchange of Items

A Member whose “non-votable” item is scheduled for first consideration during Private Members’ Hour and who is unable to be present that day may notify the Speaker in writing 24 hours in advance. The Standing Orders then authorize the Speaker, with the permission of the Members involved, to exchange the item on the order of precedence with another “non-votable” item. Private Members’ Hour then proceeds as usual. Should such an exchange be impossible, Private Members’ Hour is suspended for that day, and the House simply continues with whatever business was

previously before it. No such exchange is permitted when the Member cannot be present for the first consideration of a “votable” item, in which case Private Members’ Hour is similarly suspended and the House continues with or reverts to business previously before it. In the event that a Member whose item of Private Members’ Business is scheduled for that day does not or cannot provide the 24-hours’ notice that he or she will be absent, Private Members’ Hour is suspended and the House reverts to the business previously before it. The scheduled item is dropped to the bottom of the order of precedence.

Suspension of Private Members’ Hour

Private Members’ Business is considered four times a week for one hour each day: on Mondays from 1:00 p.m. to 2:00 p.m., on Tuesdays and Thursdays from 5:00 p.m. to 6:00 p.m., and on Fridays from 2:00 p.m. to 3:00 p.m. Aside from those instances already referred to whereby the consideration of Private Members’ Business is suspended, the Standing Orders specify certain other occasions for the suspension of these proceedings namely:

- on any day designated for resuming debate on the Address in Reply to the Speech from the Throne;
- during any Emergency Debate on a Friday;
- on any day prior to the establishment of an order of precedence for Private Members’ Business;
- on any day when a Minister moves a motion and debate subsequently takes place on a matter the Government considers to be of an urgent nature;
- during any allotted day; and

- during any day for resuming debate on the Budget motion.

Finally, as much of Private Members' Hour as is necessary is suspended on days when the House continues to sit past the normal time for Routine Proceedings in order to complete "Introduction of Government Bills".

In summary, a *non-votable* motion or bill is debated during Private Members' Business for up to one hour and, if not otherwise disposed of, is dropped from the *Order Paper*. A *votable motion* can be debated for up to five hours before coming to a vote. A *votable bill* can be debated for up to five hours at second reading and then, if agreed to, is referred to committee. Upon its return to the House, it can have up to two hours of debate or, on motion to extend, up to seven hours of debate at report stage and third reading. The Standing Orders provide for the interruption of proceedings "not later than fifteen minutes before the end of the time provided for consideration" so that all questions can be put forthwith.

16. HOUSE OF COMMONS PUBLICATIONS

The daily business of the House of Commons involves the regular distribution of a number of publications in both official languages, collectively referred to as House of Commons documents. In brief, these documents are described as follows:

Votes and Proceedings: This is the official record of House decisions and other transactions (e.g., petitions presented, readings of bills, references to committees, etc.). It is based on the “scroll” prepared by the Clerk of the House, and is published the day following each sitting day.

Journals: *Journals* are an edited and corrected version of the *Votes and Proceedings* and are the official record of the proceedings of the House. They are published together with an index at the end of each session as the *Journals of the House of Commons of Canada*.

Debates: The *Official Report of Debates* (or “Hansard”) is substantially a verbatim report of the House proceedings, published after each sitting day. When final corrections have been made to the daily Hansard, revised bound volumes entitled *Debates*, each covering approximately 20 sitting days, are published during the session, normally within three months of the last included sitting.

Order Paper and Notice Paper: This is the official agenda of the House of Commons, published for each sitting day, listing all items that may be brought forward for that particular day. (Although the Standing Orders state that items on the *Notice Paper* requiring 48

hours' notice are to be printed with the *Votes and Proceedings*, current practice includes the *Notice Paper* with the *Order Paper*.) After written questions have appeared on the *Notice Paper* once, they are transferred to the "Questions" section for the remainder of the calendar month and then transferred from the *Order Paper* to the *Monthly Supplement*, unless they are answered, withdrawn or made orders for return.

Monthly Supplement to the Order Paper — Questions: This document is published at the beginning of each month while the House is sitting, and includes all written questions transferred to it since the beginning of the session except those answered, withdrawn or made orders for return.

Projected Order of Business: This paper is a brief, unofficial outline of the anticipated order of business of the House for a particular sitting day. As well as listing the order of business and the text of motions to be debated, it notes the length of time Members may speak and any special order attached to an item of business. It is published for each sitting of the House and is subject to change without notice.

Status of Bills and Motions: Published and distributed to Members weekly, this document, as its name indicates, provides cumulative information on the respective stages all public or private bills have reached at the end of each week, as well as the current status of all motions before the House.

Minutes of Proceedings and Evidence: The proceedings of each legislative, standing, special and joint committee are published in a committee issue after each meeting. The issue includes a record of all decisions (similar to the *Votes and Proceedings* in the House) and a full transcript of any public proceedings of the committee (similar to *Debates* in the House), in a bilingual format.

Indexes: Throughout the session, comprehensive, cumulative, cross-referenced indexes are prepared for most House of Commons documents.

Bills: Bills proposed by Private Members are, upon request, drafted with the help of the Law Clerk and Parliamentary Counsel. As draft Acts of Parliament, all bills are published and circulated under the authority of the House. Government public bills are drafted by the Justice Department.

17. PROROGATION AND DISSOLUTION

Prorogation

Prorogation ends a session, but does not dissolve Parliament; the Speaker is still in office for all purposes during a period of prorogation. Prorogation, like dissolution, abolishes all pending legislation and quashes further committee activity. Thus, no committee can sit after a prorogation and any bill of a previous session, in order to be proceeded with, must be introduced again as a new bill. It is possible, however, with unanimous consent, to reintroduce bills in the new session at the same stage they had reached in the old session and to revive committee work in a similar manner. Members retain certain privileges which can be invoked 40 days before a session opens and which continue 40 days after a session ends.

While pending legislation is abolished by prorogation, any outstanding Orders or Addresses of the House for returns or papers are not; rather, they are brought down during the following session without renewal of the Order. The same is true, for example, for government responses to committee reports where requested, and for responses to petitions. These Orders are in force from one session to another, but are ended by dissolution.

The recent practice of the House is to avoid a lengthy period of prorogation simply by adjourning, then reassembling, proroguing

and almost immediately commencing a new session. Parliament is usually prorogued through a speech by the Governor General in the Senate Chamber, although this is merely a convention and not required by Standing Order or statute.

The ceremony of prorogation occurs in the following manner: by letter, the Secretary to the Governor General usually informs the Speaker of the House of prorogation, thus enabling the Speaker to announce it to the House beforehand. At the time appointed, the Gentleman Usher of the Black Rod arrives from the Senate, knocks on the door of the Commons Chamber and enters to inform the House that the Governor General (or the Governor General's representative) desires its attendance in the Senate Chamber. The Speaker, in formal parade with the Clerks, the Sergeant-at-Arms bearing the Mace, and the Members, stands at the bar of the Senate Chamber to hear the speech closing the session. On completion of the speech, the Speaker of the Senate reads out a message setting the date for the new session. The Speaker of the House then returns in formal parade to his or her chambers and the Members of the House of Commons disperse.

Between a prorogation and the next session of the same Parliament, the House is said to be "in recess", although the word is often loosely used to refer to a long adjournment. "Adjournment", however, is technically the termination by the House of its own sitting (by motion or pursuant to Standing or Special Orders) for any period of time within a session. Unlike dissolution and prorogation, adjournment does not quash all pending proceedings. At the next sitting, the House transacts the business previously appointed and all proceedings resume at the stage at which they were left before the adjournment.

Dissolution

Dissolution terminates a Parliament and is followed by a general election, the date of which is set by the Governor in Council, with the *Constitution Act, 1982* providing that Parliament must sit at least once every 12 months.

Dissolution is proclaimed by the Governor General on the advice of the Prime Minister. In the absence of such advice, dissolution is automatic following the expiration of a Parliament's maximum five-year term. As a matter of interest, however, this has not yet occurred in Canadian parliamentary history. Parliament may be dissolved at any time. If the House is sitting, and there is not to be a prorogation ceremony, dissolution is usually announced to the House by the Prime Minister or some other Minister of the Government. Upon dissolution, the Speaker continues in office beyond termination of the Parliament and is deemed to be Speaker for the execution of certain administrative duties until a Speaker is elected by the new Parliament.

18. RECALL OF THE HOUSE

During Adjournment

Standing Order 28(3) states: “Whenever the House stands adjourned, if the Speaker is satisfied, after consultation with the Government, that the public interest requires that the House should meet at an earlier time, the Speaker may give notice that being so satisfied the House shall meet, and thereupon the House shall meet to transact its business as if it had been duly adjourned to that time. In the event of the Speaker being unable to act owing to illness or other cause, the Deputy Speaker, the Deputy Chairman of Committees or the Assistant Deputy Chairman of Committees shall act in the Speaker’s stead for all the purposes of this section.”

It is important to note that the Standing Order says nothing about urgent matters; the only criterion is “the public interest”. A request to recall the House may be made at any time, whether during the weekend, the day after adjournment or the day before the session is to resume.

When the Speaker agrees to recall the House, he or she advises the Clerk of the House and requests that the necessary steps be taken for resumption of the session. The Journals Branch undertakes the logistical aspects of the recall, including sending telegrams to Members.

During Prorogation

Early recall of the House and Senate during a prorogation is done by the Governor General's proclamation on the advice of the Prime Minister. The new session would then commence and be conducted in the same manner as an ordinary session. It is also possible to prorogue during adjournment and then recall the House and Senate by proclamation.

Publication of a Special *Order Paper and Notice Paper*

Standing Order 55(1) states: "In the period prior to the first session of a Parliament, during a prorogation or when the House stands adjourned, and the government has represented to the Speaker that any government measure or measures should have immediate consideration by the House, the Speaker shall cause a notice of any such measure or measures to be published on a special *Order Paper* and the same shall be circulated prior to the opening or the resumption of such session. The publication and circulation of such notice shall meet the requirements of Standing Order 54 [respecting notice]".

If the Government wishes to give special notice of any measure it wishes to consider when the House re-opens, it must write the Speaker to request publication of a special *Order Paper and Notice Paper*, since nothing may be considered without a 48-hour prior notice, and no such notice may be submitted for printing in the regular *Order Paper and Notice Paper* until the House is sitting. The House uses the same order of business as in the regular session. Unless a motion for adjournment to a later date is moved and carried after consideration of the measure that led to the recall, or both Chambers are adjourned or prorogued again, the House continues to sit regularly on a day-to-day basis as if no adjournment or prorogation had taken place.

SELECTED BIBLIOGRAPHY

- Abraham, L.A. and S.C. Hawtrey, *Parliamentary Dictionary*, 3rd ed., Butterworths, London, 1970.
- Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada* [5th ed. by Fraser, Birch and Dawson], Carswell Co. Ltd., Toronto, 1978.
- Beauchesne, A., *Règlement annoté et formulaire de la Chambre des communes du Canada* [5th ed. by Fraser, Birch and Dawson], Wilson et Lafleur Ltée, Montreal, 1978.
- Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada* [6th ed. by Fraser, Dawson and Holtby], Carswell Co. Ltd., Toronto, 1989.
- Bourinot, Sir J., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4th ed., 1916 (Rothman Reprints Inc., South Hackensack, N.J., 1971).
- Courtney, J.C. (editor), *The Canadian House of Commons : Essays in Honour of Norman Ward*, University of Calgary Press, Calgary, Alberta, 1985.
- D'Aquino, T. et al., *Parliamentary Democracy in Canada: issues for reform*, Methuen, Toronto, 1983.
- D'Aquino, T. et al., *Le parlementarisme au Canada : les enjeux d'une réforme*, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Montreal, 1983.
- Dawson, R., *The Government of Canada*, 5th ed., University of Toronto Press, Toronto, 1970.
- Dawson, W., *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1962.
- Forsey, E.A., *How Canadians Govern Themselves/Les Canadiens et leur système de gouvernement*, 2nd ed., Minister of Supply and Services Canada, Ottawa, 1988.
- Franks, C.E.S., "Procedural Reform in the Legislative Process", *The Legislative Process in Canada : the need for reform*, Institute for Research on Public Policy, Montreal, 1978.
- Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.

- Griffith, J.A.G. and M. Ryle, *Parliament : Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, London, 1989.
- Kaul, M.N. and S.L. Shakhder, *Practice and Procedure of Parliament (with particular reference to Lok Sabha)*, 3rd ed., Metropolitan, New Delhi, 1986.
- Laundy, P., *The Office of the Speaker*, Carswell, London, 1964.
- Laundy, P., *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Quiller Press, London, 1984.
- Laundy, P., *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth Publishing Co. Ltd., Hampshire, 1989.
- Laundy, P., *Les parlements dans le monde contemporain*, Éditions Payot, Lausanne, 1989.
- Levy, G., *Speakers of the House of Commons/Présidents de la Chambre des communes*, Library of Parliament, Ottawa, 1988.
- Levy, G. and G. White, *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1989.
- Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982.
- Maingot, J., *Le privilège parlementaire au Canada*, Les éditions Yvon Blais inc., Cowansville, Quebec, 1986.
- Mallory, J.R., "Parliament: Every reform creates a new problem", *Journal of Canadian Studies*, 14:26-34 Summer 1979.
- May, E., *Parliamentary Practice*, 21st ed., Butterworths, London, 1989.
- McGee, D., *Parliamentary Practice in New Zealand*, P.D. Hasselberg, Government Printer, Wellington, New Zealand, 1985.
- Odgers, J.R., *Australian Senate Practice*, 5th ed., Australian Government Publishing Service, Canberra, 1976.
- Pettifer, J.A., *House of Representatives Practice*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981.
- Redlich, J., *Procedures of the House of Commons, Volume II*, 1908 (AMS Press Inc., New York, 1969).
- Rush, M., "Parliamentary reform: the Canadian experience", *The Politics of Parliamentary Reform*, Heinemann Educational Books, London, 1983.
- Sabourin, L., *Le système politique du Canada*, Université d'Ottawa, Ottawa, 1970.
- Stewart, J., *The Canadian House of Commons*, McGill-Queen's University Press, 1977.

Stewart, J., "Strengthening the Commons", *Journal of Canadian Studies*, 14:35-47 Summer 1979.

Table Research Branch, *Annotated Standing Orders of the House of Commons/Règlement annoté de la Chambre des communes*, Speaker of the House of Commons, Ottawa, 1989.

Thomas, P., "Theories of Parliament and parliamentary reform", *Journal of Canadian Studies*, 14:57-66 Summer 1979.

Ward, N., *Dawson's The Government of Canada*, 6th ed., University of Toronto Press, Toronto, 1987.

Wilding, N. and P. Laundy, *Encyclopaedia of Parliament*, 4th ed., Cassell, London, 1971.

PERIODICALS

Canadian Parliamentary Review/Revue parlementaire canadienne, Commonwealth Parliamentary Association, Canadian Region, Ottawa.

The Parliamentarian, Commonwealth Parliamentary Association, London.

Parliamentary Affairs : A Journal of Comparative Politics, Oxford University Press/Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford.

Parliamentary Government/Le Gouvernement parlementaire, Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, Ottawa.

The Table, Society of Clerks-at-the-Table in Commonwealth Parliaments, London.

INDEX
to
PRÉCIS OF PROCEDURE
prepared by the
Index and Reference Service
of the House of Commons

Note: Pages in bold-face refer
to the specific subject indexed.
Pages in light-face correspond
to general references.

- Abstention** *see* Divisions
- Act of Parliament** *see* Reports and Returns
- Address in Reply to Speech from the Throne, 13–5**
 Allotted days, 14–5
 Amendments and subamendments, 14
 Debate, length, 13–4, 81
 “Leaders’ Day”, 14
 Motion, 13–5, 51
- Address to the Crown** *see* Reports and Returns
- Adjournment**
 Daily proceedings, 47–8
 Motion, 47–8, 53–4, 63, 88–9
See also House of Commons, recall
- Allocation of time** *see* Time allocation
- Allotted days** *see* Address in Reply to Speech from the Throne; Supply Motions
- Amendments** *see* Address in Reply to Speech from the Throne; Bills; Budget; Motions
- Annual reports** *see* Committees
- Appointments** *see* Committees—Order in Council
- Appropriation Bills** *see* Estimates
- Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole** *see* Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole
- Auditor General** *see* Government expenditures and revenues
- Bills**
 Amendments, 67–71
 Committee stage, 68
 Debate, limits, 68
 First reading, 67
 Introduction, 66–7
 Petitions, 73
 Private, 73–4
 Public, 65–6
 Publication, 135
 Report stage, 68–70
 Royal Assent and Proclamation, 71–2
 Second reading, 67–8
 Senate passage, 70–1
 Stages, 66–72
 Third reading, 70
See also Estimates; Legislative process; Routine Proceedings; *Status of Bills and Motions*; Ways and Means
- Blue book** *see* Estimates
- Borrowing authority** *see* Government expenditures and revenue
- Budget**
 Amendment, 102
 Debate, 102–3
 Presentation, 101–2
- Casting vote** *see* Divisions
- Chairman of Committees of the Whole** *see* Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole
- Clerk of Petitions, 39**
- Clerk of the House, 7**
- Clerk of the Parliaments, 72**
- Clerk of the Senate, 72**
- Closure** *see* Debate
- Committee of the Whole, 109**
See also Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole; Deputy Speaker; Divisions
- Committee reports, 124**
 Concurrence, 31, 38, 124
Minutes of Proceedings and Evidence, including, 31–2
See also Routine Proceedings
- Committees, 109–24**
 Annual reports, referral, 122
 Documents, referral, 120–1
 In camera meetings, 118
 Inquiries, 121
 Meetings, 117–9
 Meetings outside Parliamentary precincts, 119
 Membership, 114–5
 Minutes *see* *Minutes of Proceedings and Evidence*
 Order in Council appointments, review, 123
 Orders of Reference, 122
 Organization meeting, 116–7
 Panel of Chairmen, 115
 Permanent mandates, 121–2
 Powers, 110–2
 Procedures and Rules of Order, 113
 Quorum, 113–4
 Reports to House, 124
 Staff, 112
 Types, 109–10
 Witnesses, 119–20
See also Bills; Committee of the Whole; Estimates; Joint Committees; Legislative Committees; Privileges and Elections Standing Committee; Public Accounts Standing Committee; Special Committees; Standing Committees; Steering Committees; Striking Committees; Sub-committees
- Concurrence** *see* Committee reports; Estimates

Daily Proceedings of the House

- Oral questions, 25–6
- Prayers, 23–4
- Statements by Members under S.O. 31, 24–5
- See also* Adjournment

Debate

- Closure, 82–3
- Debatable subjects, 75–6
- Emergency debate, 87–9
- Length, 79
 - See also* Address in Reply to Speech from the Throne
- Participants, 76–7
- Points of Order, 85–7
- Relevancy, 77–81
- Repetition, 79–80
- Right of reply, 77
- Rule of anticipation, 78
- Sub judice convention, 78, 84–5
- Time allocation, 83–4
- Time limits *see* Bills; Private Members' Business
- What may be said, 77–8
- See also* Budget; Motions

Debates, 133

Decisions, process, 49–63

- Other types, 63
- Unanimous consent, 61–2
- See also* Divisions; Motions; Putting the Question

Deferred divisions *see* Divisions

Deputy Chairman and Assistant Deputy Chairman of Committees of the Whole, 7

Deputy Clerk and Principal Clerks, 7

Deputy Speaker and Chairman of Committees of the Whole, 6

Dilatory motions *see* Motions

Dissolution *see* Parliament

Divisions, 56–61

- Abstention, 58
- Casting vote, 59
- Deferred divisions, 60
- Free votes, 59
- In Committee of the Whole, 59–60
- Pairing, 61
- Procedures, 56
- Recorded, 57–8
- Voice votes, 57
- Votable items *see* Private Members' Business

Documents, referral *see* Committees

Documents, tabling

- "By front door" or "By back door", 28–9
- See also* Reports and Returns; Routine Proceedings

"Dollar items" *see* Estimates

Draw *see* Private Members' Business

Elections *see* General election; Speaker of the House of Commons

Emergency debate *see* Debate

Estimates, 93–8

- Appropriation Bills, 96, 98
- "Blue book", 93
- Committee study, 94–5
- Concurrence, 95–6
- "Dollar items", 97
- Interim supply, 96–7
- Main, 94
- Presenting, 93
- Supplementary, 97–8
- "Votes", 94

Exchange of Items *see* Private Members' Business

Financial Procedures, 91–107

- See also* Budget; Estimates; Supply; Ways and Means

Fiscal year, 93, 96–7

Free votes *see* Divisions

Freedom of Speech *see* Parliamentary Privilege

General election, 139

Gentleman Usher of the Black Rod, 10, 22, 72, 138

Government

- Bills *see* Routine Proceedings—Bills

Government expenditures and revenues

- Auditor General, 105, 107
- Borrowing authority, 105–6
- Governor General's Special Warrants, 98–9
- Public Accounts of Canada, 105–6

Governor General, 71, 92, 139

- See also* Reports and Returns

Governor General's Special Warrants *see* Government expenditures and revenues

Hansard *see* Debates

House of Commons

- Clerk *see* Clerk of the House
- Messages to the Senate, 70, 74
- Proceedings *see* Daily Proceedings of the House
- Publications, 133–5
- Resolutions, 53
- Speaker *see* Speaker of the House of Commons
- See also* Parliamentary Privilege

House of Commons, recall

- During adjournment, 141
- During prorogation, 142
- Special Order Paper and Notice Paper*, publication, 142

- In camera meetings* *see* Committees
- Indexes*, 135
- Inquiries* *see* Committees
- Inter-Parliamentary Delegations* *see* Routine Proceedings
- Interim supply* *see* Estimates
- Joint Committees*, 110
- Journals*, 133
Votes and Proceedings, 133
- “Leaders’ Day”* *see* Address in Reply to Speech from the Throne
- Legal status* *see* Speaker of the House of Commons
- Legislative Committees*, 110–2, 115, 117
- Legislative process*, 65–74
 Bills, types, 65
 Stages, 66
- Main estimates* *see* Estimates
- Meetings* *see* Committees
- Members of Parliament*
 Statements under S.O. 31 *see* Daily Proceedings of the House
- Messages* *see* House of Commons; Senate
- Ministers* *see* Statements by Ministers
- Minutes of Proceedings and Evidence*, 134
See also Committee reports
- Monthly Supplement to the Order Paper—Questions*, 134
- Motions*
 Amendments and subamendments, 54–6
 Closure *see* Debate
 Debate and putting the question, 52–3
 Dilatory motions, 53–4
 Moving, 51
 Notice, 37–8, 49–50
 Opposition *see* Supply Motions
 Other types of decisions, 63
 Proposing the question, 52
 Standing Orders, suspension, 50
 Subsidiary, 49–50
 Substantive, 49–50
 Time allocation *see* Debate
See also Address in Reply to Speech from the Throne; Adjournment; Private Members’ Motions; Routine Proceedings; *Status of Bills and Motions*; Supply Motions; Ways and Means
- Motions for Papers*
 Notice, 45–6, 125, 129, 137
- Notice* *see* Motions; Private Members’ Business
- Notice Paper* *see* Order Paper and Notice Paper
- Official Report of Debates* *see* Debates
- Opposition days* *see* Supply Motions
- Opposition motions* *see* Supply Motions
- Oral questions* *see* Daily Proceedings of the House
- Order in Council appointments* *see* Committees
- Order of Business* *see* Projected Order of Business
- Order Paper and Notice Paper*, 133–4
See also Private Members’ Business; *Special Order Paper and Notice Paper*
- Order Paper questions*
 As returns, 45
See also Monthly Supplement to the Order Paper; Routine Proceedings
- Orders of Reference* *see* Committees
- Orders of the House*, 44–6, 53, 109
See also Reports and Returns
- Organization meeting* *see* Committees
- Pairing* *see* Divisions
- Panel of Chairmen* *see* Committees
- Papers* *see* Motions for Papers
- Parliament*
 Dissolution, 139
 Opening, proceedings, 9–10
 Throne Speech, 10–1
See also Clerk of the Parliaments
- Parliamentary agents*, 73
- Parliamentary Privilege*
 Freedom of Speech, 17
 Breaches, 17–8
Prima facie cases, 18–9
 Speaker claiming, for the House of Commons, 10
- Parliamentary Session*
 Prorogation, 137–8
- Permanent mandates* *see* Committees
- Petitions*
 Presentation *see* Routine Proceedings
See also Bills; Clerk of Petitions
- Points of Order* *see* Debate
- Prayers* *see* Daily Proceedings of the House
- Presiding Officer* *see* Speaker of the House of Commons
- Prima facie* *see* Parliamentary Privilege
- Principal Clerks*, 7
- Private Bills* *see* Bills
- Private Members’ Bills* *see* Routine Proceedings

Private Members' Business

- Draw, 126
- Exchange of Items, 130–1
- Notice, 125
- Order of precedence, 126–7, 129–31
- Order Paper, selected or dropped, 127
- Privileges and Elections Standing Committee, selection, 127–8
- Time allotted, 129–30
- Votable items, 127–32

Private Members' Hour

- Designated time, 65–6, 125
- Suspending, 131–2

Private Members' Motions, 125

Private Members' Motions for Papers *see* Motions for Papers

Privileges and Elections Standing Committee *see* Private Members' Business

Procedures and Rules of Order *see* Committees; Divisions

Proceedings and Evidence *see* Minutes of Proceedings and Evidence

Proceedings of the House *see* Daily Proceedings of the House

Proclamation *see* Bills—Royal Assent

Projected Order of Business, 134

Proposing the question *see* Motions

Prorogation *see* House of Commons, recall; Parliamentary Session

Public Accounts of Canada *see* Government expenditures and revenues

***Public Accounts Standing Committee*
“Watchdog” role, 106**

Public Bills *see* Bills

Putting the Question *see* Motions—Debate

Question *see* Motions—Debate and Putting the Question—Proposing the Question

***Questions*
Oral *see* Daily Proceedings of the House
*Order Paper *see* Order Paper questions***

***Quorum, 21–2, 61, 72*
See also Committees**

Recorded divisions *see* Divisions

Relevancy *see* Debate

Repetition *see* Debate

Reports and Returns

- Annual *see* Committees
- By Act of Parliament, 43–4
- By Address to the Crown, 44
- By command of the Governor General, 44
- By Order of the House, 44–6
- By Standing Order, 44

Reports and Returns—Cont.

- Committee *see* Committee reports
- Tabling, 43–6
- See also* Order Paper questions

Reports to House *see* Committee reports; Committees

Resolutions *see* House of Commons

Routine Proceedings, 27–41

- Bills, Government, introduction, 32–4
- Bills, Private Members', introduction, 34–5, 125
- Bills, Senate Public, first reading, 35–7
- Committee reports, presenting, 31–2
- Documents, tabling, 27–9
- Inter-parliamentary Delegations, reports, 30
- Motions, 37–8
- Order Paper* questions, 40–1
- Petitions, presenting, 38–40
- Statements by Ministers, 29
- “Thursday Statement”, 30

Royal Assent *see* Bills

Royal recommendation, 36, 61, 69, 92, 105

Rules of Order *see* Committees—Procedures

Senate

- Clerk *see* Clerk of the Senate
- Messages from, 22, 35, 70, 72
- Public Bills *see* Routine Proceedings—Bills
- See also* Bills; House of Commons

Speaker of the House of Commons, 1–6

- Absence, replacement, 7
- Casting vote, 59
- Election, 5–6, 10
- Legal status, 4
- Order, maintaining, 2–4
- Presiding Officer, 2
- Resignation, 5
- Spokesman, 1–2
- See also* Parliamentary Privilege

Special Committees, 112, 115, 117

- Task forces, 110

Special Order Paper and Notice Paper *see* House of Commons, recall

Speech from the Throne *see* Address in Reply to Speech from the Throne; Parliament

Standing Committees, 109–11, 114, 116

Standing Orders *see* Motions; Reports and Returns

Statements by Members under S.O. 31 *see* Daily Proceedings of the House

Statements by Ministers *see* Routine Proceedings

Status of Bills and Motions, 134

- Steering Committee**, 116–7
- Striking Committee**, 115
- Sub judice convention* *see* Debate
- Subamendments** *see* Address in Reply to
Speech from the Throne; Motions
- Sub-committee on Agenda and Procedure**
see Steering Committee
- Sub-committees**, 110
- Supplementary estimates** *see* Estimates
- Supply**
Periods, **93, 100**
See also Estimates—Interim supply; Supply
Motions
- Supply Motions**
“Opposition”, “allotted” or “supply”
days, **99–100**
- Table Officers**, 7–8
- Tabling of documents** *see* Documents,
tabling
- Task forces** *see*
- Special Committees
- Throne Speech** *see* Address in Reply to
Speech from the Throne; Parliament
- “Thursday Statement”** *see* Routine
Proceedings
- Time allocation** *see* Debate
- Unanimous consent** *see* Decisions
- Voice votes** *see* Divisions
- Votable items** *see* Private Members’ Business
- Vote casting** *see* Divisions
- “Votes”** *see* Estimates
- Votes and Proceedings**, 133
- Ways and Means**
Bills based on, **103–5**
Motions, **101**
See also Budget
- Witnesses** *see* Committees

- Subsides**
 Débats généraux, étape, 107-8
 Étape législative, 101-7
 Jours désignés, jours réservés à l'opposition, 108-9
 Mandats spéciaux du Gouverneur général, 107
 Motions, 108
 Périodes. *Voir plutôt* sous le titre *susmentionné* Jours désignés
 Travaux, 101, 104-5
Supplément mensuel au Feuilleton—Questions,
 44, 146
Tabling by the front door et by the back door
 Voir Dépôt de documents
 Taxes et impôts, 100, 112-3
Travaux de la Chambre, 32
Voir aussi *Ordre projeté des travaux*
 «Trésor», 100
Tribunaux, Affaires en instance devant les.
Voir plutôt Affaires en instance *sub judice*
Trône, discours. *Voir plutôt* Discours du Trône
Urgence, 153
Voir aussi Débats—D'urgence; Questions—Urgentes
- Verge noire, Gentilhomme huissier.** *Voir plutôt* Gentilhomme huissier de la verge noire
 Vérificateur général du Canada, 115-6
Vice-président de la Chambre et président des Comités pléniers, 6-7
Vice-président des Comités pléniers et vice-président adjoint, 7
Voies et moyens
 Définition, 109-10
 Motion, 110-3
 Projets de loi, 112-4
Votes
 Abstention, 63
 Comité plénier, 64-5
 Différents. *Voir sous le titre susmentionné* Mises aux voix différencées
 Libres, 64
 Mises aux voix différencées, 65-6
 «Paires», 66
 Par appel nominal, 62-3, 65
 Par oui ou non, 61-2
 Procédure de mise aux voix, 61
 Présidence, prépondérance, 64, 65
 Sonnerie d'appel, 62-3, 65-6
 «Sur division», 62

- Privilèges et élections, Comité permanent.**
Voir plutôt Comité permanent des privilèges et des élections
- Procédure quotidienne d'ajournement.** *Voir* *plutôt* Ajournement — Procédure quotidienne
- Procédures financières, 99-101, 114**
Procès-verbaux, 145, 146
- Procès-verbaux et témoignages.** *Voir* *Comités*
 Processus de décision, 53-68, 81
- Processus législatif, 69-79**
- Programme quotidien.** *Voir plutôt* Activités quotidiennes de la Chambre
- Projet de loi de crédits, 104-5, 106**
- Projets de loi**
 Amendements, 72-5, 78-9
 Comité, étape de l'étude, 72-3, 119-20, 123-4
 Débat, limite, 88-91
 Dépôt, 34-5, 37-8
 Deuxième lecture, 71-2
 Entrée en vigueur, 77
 Étude, étapes, 70-7
 Numérotation, 69-70
 «Partrains», 69, 78
 Pétitions, 78
 Première lecture, 71
 Présentation, 35-6, 38, 71, 114, 135
 Rapport, étape, 73-4
 Rédaction et publication, 147
 Sanction royale et proclamation, 75, 76-7
 Sénat, procédure d'adoption, 75
 Troisième lecture, 74-5
Voir aussi *État des projets de loi et motions*; *Voies et moyens*
- Projets de loi d'initiative parlementaire.** *Voir plutôt* Projets de loi émanant des députés
- Projets de loi d'intérêt privé, 77-9, 136**
 Projets de loi d'intérêt privé émanant du Sénat, 78, 136
- Projets de loi émanant des députés, 69-70, 135, 140, 143**
 Projets de loi émanant du gouvernement, 69-70
 Présentation, 38
Voir aussi Affaires courantes ordinaires
- Projets de loi publics émanant du Sénat.** *Voir* *aussi* Affaires courantes ordinaires
- Prorogation.** *Voir* Rappel de la Session
 Chambre — Au cours d'une prorogation; Session
- Publications de la Chambre des communes, 145-7**
 Question de confiance, 14
- Questions**
 Inscrites au *Feuilleton*. *Voir* Affaires courantes ordinaires
- Orales.** *Voir* Activités quotidiennes de la Chambre
- Supplémentaires, 26-7**
 Urgentes, mise en délibération, 54-5, 58
- Quorum, 21-2, 67, 76**
Voir aussi *Comités*
- Rappel de la Chambre**
 Au cours d'un ajournement, 153
 Au cours d'une prorogation, 154
Feuilleton et Feuilleton des Avis, publication d'un numéro spécial, 154-5
- Rapports au Règlement, 85, 93-5**
Rapports annuels. Voir *Comités*
- Rapports et états**
 Dépôt par le gouvernement, 49-50
 Liste, 47
 Obtention, conditions, 47-9
 Production, 50
- Recommandation royale, 67, 73, 101, 114**
 Règlement. *Voir* Rapports au Règlement
- Résolutions de la Chambre, 57**
 Sanction royale et proclamation. *Voir* Projets de loi
- Séance.** *Voir* Affaires courantes ordinaires
- Sénat**
 Messages, 22, 38-9, 75-6, 78
 Projets de loi d'intérêt privé émanant du Sénat. *Voir* Projets de loi d'intérêt privé émanant du Sénat
 émanant du Sénat
 Projets de loi publics émanant du Sénat. *Voir* Affaires courantes ordinaires
- Sérgent d'armes, 76, 150**
 Serment d'allégeance. *Voir* Députés
- Session**
 Première d'une législature, ouverture officielle, 9
 Prorogation, 149-51
Voir aussi «Intersession»; Législature, ouverture — Et début d'une session
- Sonnerie d'appel, 21**
Voir aussi *Voies*
- Sous-comité du programme et de la procédure, 118, 120, 124, 126**
 Sous-comités, 118
- Sous-greffier et greffiers principaux, 8**
Sub judge, Affaires en instance. Voir plutôt Affaires en instance *sub judge*

- Greffier des Parlements, 77**
Greffier des pétitions, 42
Greffier du Sénat, 77
Greffiers du Bureau, 8
Greffiers principaux. Voir Sous-greffier et
Groupes de travail, 118
Hansard. Voir plutôt Compte rendu officiel des
Débat
Impôts. Voir Taxes et
Index, 147
«Intersession», 150
Jeu, déclaration. Voir Affaires courantes
ordinaires—Déclarations de ministres
Journaux, 145
Journée des chés, 14
Jours désignés. Voir Adresse en réponse au
discours du Trône; Subsidés
Législature
Dissolution, 149, 151
Mandat maximal, 151
Législature, ouverture
Et début d'une session, 9-12
Ordre du jour, 11-2
Ouverture officielle, 9
Liberté de parole. Voir Privilège
parlementaire
«Livres bleus», 101
Lois fiscales, 113
Masse, 76, 150
Ministres. Voir Affaires courantes
ordinaires—Déclarations
Messages. Voir Chambre; Sénat
Mise aux voix. Voir plutôt Votes
Motions
Amendements, 59-61
Autres formes de décision, 68
Avais, 34, 41, 49, 53-5, 113, 133, 136
D'attribution de temps. Voir
Débat—Attribution
De clôture. Voir Débats—Clôture
De remplacement, 55
De subsides. Voir Voies et moyens
Débat et mise aux voix de la question, 57
Définition, 53
Dilatatoires, 57-9
D'opposition. Voir plutôt
Subsidés—Motions
Emanant des députés, 135-6, 138-9, 143
Mise en délibération de la question, 56-7
Présentation, 55-6
Motions—Suite
Sous-amendement, 59
Subsidaires, 54
Voir aussi Adresse en réponse au discours
du Trône; Affaires courantes
ordinaires; Ajournement; Budget des
Documents—Production; Etat des
projets de loi et motions
Nominations par décret. Voir Comités
Opposition. Voir Motions—D'opposition;
Subsidés—Jours désignés, jours réservés
Orateur. Voir plutôt Président
Ordre de dépôt de documents. Voir Dépôt de
documents—Ordre
Ordre du jour. Voir Législature, ouverture
Ordre projet des travaux, 146
Ordres de la Chambre, 49-50, 57, 113
Ordres émanant du gouvernement, 39, 41
Outrage au Parlement. Voir Privilège
parlementaire—Atteinte
«Paires». Voir Votes
Parlement
Eléments composants, 11, 76
Voir aussi Greffier des Parlements; Outrage
«Parlains». Voir Projets de loi
Période de questions. Voir plutôt Activités
quotidiennes de la Chambre—Questions
orales
Pétitions
Greffier. Voir Greffier des pétitions
Présentation. Voir Affaires courantes
ordinaires
Pouvoir d'emprunt, 114-5
Président
Absence, remplacement, 7
Débat, direction, 2
Démision, 6
Election, 5, 10, 59, 151
Ordre, maintien, 3-4
Porte-parole de la Chambre, 1-2
Rôle, 1-4
Statut juridique, 4-5
Voir aussi Privilège parlementaire; Votes
Prévisions budgétaires. Voir plutôt Budget
des dépenses
Prière. Voir Activités quotidiennes de la
Chambre
Privilège parlementaire
Atteinte ou outrage au Parlement, 17-9
Définition, 17
Liberté de parole, 17, 81
Président, revendication, 10

- Députés**
Affaires émanant. *Voir* Affaires émanant des députés
Déclarations selon l'article 31 du Règlement. *Voir* Activités quotidiennes de la Chambre
Discipline, mesures. *Voir plutôt* Privilege
Droits et privilèges. *Voir plutôt* Privilege parlementaire
Motions émanant. *Voir* Motions — Émanant Projets de loi émanant. *Voir* Projets de loi émanant des députés
Rappel à l'ordre, 86-7
Sanctions, 3-4
Serment d'allégeance, 9
Discours du Trône, 11-2, 101
Voir aussi Adresse en réponse au **Dissolution**. *Voir* Législature
Documents
Dépôt. *Voir plutôt* Dépôt de documents
Production, motion, 49, 129, 135-6, 138-9, 143
Voir aussi Comités
Droit de parole. *Voir plutôt* Liberté de parole
Droits et privilèges. *Voir plutôt* Privilege parlementaire
Élections générales, 151
État des projets de loi et motions, 146
Feuilleton. *Voir* Affaires courantes ordinaires — Questions inscrites; Affaires émanant des députés
Feuilleton et Feuilleton des Avis, 41, 54, 145-6
Voir aussi Rappel de la Chambre
Feuilleton — Questions. *Voir plutôt* Supplément mensuel au *Feuilleton — Questions*
Fiscalité. *Voir plutôt* Taxes et impôts
Fonds du revenu consolidé, 100
Gentilhomme huiissier de la verge noire, 5, 10, 22, 76-7, 150
Gouvernement
Dépenses. *Voir plutôt* Subsidés
Ordres émanant. *Voir* Ordres émanant du gouvernement
Pouvoir d'emprunt. *Voir plutôt* Pouvoir Procédures financières. *Voir plutôt* Procédures financières
Projets de loi émanant. *Voir* Projets de loi émanant du gouvernement
Recettes. *Voir plutôt* Voies et moyens émanant du gouvernement
Transactions financières, surveillance, 115-6
Gouverneur général, 76, 100, 150
Voir aussi Subsidés — Mandats spéciaux
Greffier de la Chambre, 8
- Comités pléniers**, 104, 117
Président. *Voir* Vice-président de la Chambre et président des Comités pléniers
Vice-président. *Voir* Vice-président des Comités pléniers et vice-président adjoint
Votes. *Voir* Votes
Comités spéciaux, 118, 120, 124-6
Compte rendu officiel des Débats, 145
Comptes publics du Canada, 115-6
Consentement unanime, 66-8
Crédits. *Voir* Budget des dépenses principal; Projet de loi de crédits
Débats
Affaires en instance *sub judice*. *Voir* Affaires en instance *sub judice*
Attribution de temps, motion, 90-1
Clôture, motion, 89-90
D'ajournement. *Voir plutôt* sous le titre *susmentionné* D'urgence
Digressions, 86
Droit de réplique, 83
Durée, 85, 90-1
D'urgence, 95-7
Interdiction d'anticiper sur une décision, 85
Interventions, ce qui peut être dit, 84-5
Limite, 85, 88
Motions pouvant en faire l'objet, 41, 81-2
Parole, obtention, 83-4, 90-1
Pertinence, 86, 87-8
Rappels au Règlement. *Voir* Rappels au Règlement
Règles, 66-8, 81, 121-2
Répétitions, 86-7
Voir aussi Adresse en réponse au discours du Trône; Affaires émanant des députés; Budget; *Compte rendu officiel des Débats*; Motions; Président; Projets de loi; Subsidés
Déclarations
De ministres. *Voir* Affaires courantes ordinaires
Du jeudi. *Voir* Affaires courantes ordinaires — Déclarations de ministres
Déclatement. *Voir* Activités quotidiennes de la Chambre
Délégations interparlementaires
Rapports. *Voir* Affaires courantes ordinaires — Rapports
Dépôt de documents
Ordinaires — Rapports
Rapports. *Voir* Affaires courantes ordinaires
Tabling by the front door et by the back door, 30-1
Voir aussi Affaires courantes ordinaires

Budget
Amendements et sous-amendements, 111-2
Débat, 88, 110-1
Mise en oeuvre, 112
Présentation, 110-1
Budget des dépenses
Document, forme et contenu, 101-2
Budget des dépenses principal
Adoption, 103-4
Comité, examen, 102-3, 105
«Crédits», 102-3
Crédits provisoires, 105
Motions, 103-5
Postes budgétaires. *Voir plutôt* sous le titre *susmentionné* «Crédits»
Budget des dépenses supplémentaire, 106
«Crédits d'un dollar», 106
Bureau de régie interne, 12
Chambre
Messages, 75, 79
Voir aussi Activités quotidiennes; Greffier; Ordres; Président—Porte-parole; Publications; Rappel; Résolutions; Travaux; Vice-président
Ciôture, motion. Voir Débats
Comité de direction. Voir plutôt Sous-comité du programme et de la procédure
Comité de sélection, 122-4
Comité des présidents, 123, 125
Comité permanent des privilèges et des élections, 137-9
Comités
Composition, 122-4
Documents, 129
Études, 130-2
Mandats permanents, 130
Nominations par décret, examen, 131-2
Ordres de renvoi spéciaux, 131
Pouvoirs, 118-21
Procédure et règles, 121-2
Procès-verbaux et témoignages, 33-4, 125, 146-7
Quorum, 122-3, 125-7
Rapports à la Chambre, 132-3
Rapports annuels réputés renvoyés, 131
Réunions, 126-8
Sous-comités. *Voir* Sous-comités
Témoins, 128-9
Voir aussi Budget des dépenses principal; Projets de loi
Comités législatifs, 118-20, 123-5, 140
Comités mixtes, 118
Comités permanents, 117, 119, 122-5, 137-9

Activités quotidiennes de la Chambre
Déclarations des députés selon l'article 31 du Règlement, 24-5
Prière, 23
Questions orales, 25-7
Adresse en réponse au discours du Trône
Amendements et sous-amendements, 14
Débat, 13-5, 88
Journées des chefs, 14
Jours désignés, 15
Motion, 13-5, 55
Affaires courantes ordinaires
Déclarations de ministres (et la déclaration du jeudi), 31-2
Dépôt de documents, 29-31
Motions, 40-2
Pétitions, présentation, 42-3
Projets de loi émanant des députés, dépôt, 37-8
Projets de loi émanant du gouvernement, dépôt, 34-5
Projets de loi publics émanant du Sénat, première lecture, 38-40
Questions inscrites au *Feuilleton*, 43-5
Rapports de comités, présentation, 33-4
Rapports de délégations
Interparlementaires, présentation, 33
Affaires émanant des députés
«Affaires qui font l'objet d'un vote», critères, 137-9
Attribution d'une période de temps à la Chambre, 139-41
Avis, 135-6, 141-2
Échange d'affaires, 141-2
Feuilleton, parution ou radiation, 135-7, 139-41, 143
Heure réservée, suspension, 142-3
Ordre de priorité, liste, 39, 136-7, 139-42
Titrage, 136
Affaires en instance sub judice
Convention, 85, 92-3
Ajournement, 150-1
Motions, 51-2, 58-9, 68, 95-7
Procédure quotidienne, 27, 51-2, 97
Voir aussi Rappel de la Chambre—Au cours d'un
Amendements et sous-amendements, 84, 87, 90
Loi
du Trône; Budget; Motions; Projets de loi
Année financière, 101, 105
Attribution de temps. Voir Affaires émanant des députés; Débats
«Boucler la boucle», 115

INDEX

du

PRÉCIS DE PROCÉDURE

préparé par le

Service de l'index et des références

de la Chambre des communes

Note: Les pages en caractères gras renvoient spécifiquement au sujet indexé. Les pages en caractères ordinaires correspondent à des sujets abordés dans un cadre général.

- Le Gouvernement parlementaire/Parliamentary Government*, Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le Commerce extérieur, Ottawa.
- The Parliamentarian*, Commonwealth Parliamentary Association, Londres.
- Parliamentary Affairs: A Journal of Comparative Politics*, Oxford University Press/Hansard Society for Parliamentary Government, Oxford.
- Revue parlementaire canadienne/Canadian Parliamentary Review*, l'Association parlementaire du Commonwealth, Région canadienne, Ottawa.
- The Table*, Society of Clerks-at-the-Table in Commonwealth Parliaments, Londres.

- Laundy, P., *The Office of the Speaker*, Carswell, Londres, 1964.
- Laundy, P., *The Office of Speaker in the Parliaments of the Commonwealth*, Quillier Press, Londres, 1984.
- Laundy, P., *Parliaments in the Modern World*, Dartmouth Publishing Co. Ltd., Hampshire, 1989.
- Laundy, P., *Les parlements dans le monde contemporain*, Editions Payot, Lausanne, 1989.
- Levy, G., *Présidents de la Chambre des communes/Speakers of the House of Commons*, Bibliothèque du Parlement, Ottawa, 1988.
- Levy, G. et G. White, *Provincial and Territorial Legislatures in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1989.
- Maingot, J., *Parliamentary Privilege in Canada*, Butterworths, Toronto, 1982.
- Maingot, J., *Le privilège parlementaire au Canada*, Les éditions Yvon Blais inc., Cowansville, Québec, 1986.
- Mallory, J.R., «Parliament: Every reform creates a new problem», *Journal of Canadian Studies*, 14:26-34 Été 1979.
- May, E., *Parliamentary Practice*, 21e éd., Butterworths, Londres, 1989.
- McGee, D., *Parliamentary Practice in New Zealand*, P.D. Hasselberg, Government Printer, Wellington, Nouvelle-Zélande, 1985.
- Odgers, J.R., *Australian Senate Practice*, 5e éd., Australian Government Publishing Service, Canberra, 1976.
- Pettifer, J.A., *House of Representatives Practice*, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1981.
- Redlich, J., *Procedures of the House of Commons*, Volume II, 1908 (AMS Press Inc., New York, 1969).
- Rush, M., «Parliamentary reform: the Canadian experience», *The Politics of Parliamentary Reform*, Heinemann Educational Books, Londres, 1983.
- Sabourin, L., *Le système politique du Canada*, Université d'Ottawa, Ottawa, 1970.
- Stewart, J., *The Canadian House of Commons*, McGill-Queen's University Press, 1977.
- Stewart, J., «Strengthening the Commons», *Journal of Canadian Studies*, 14:35-47 Été 1979.
- Thomas, R., «Theories of Parliament and parliamentary reform», *Journal of Canadian Studies*, 14:57-66 Été 1979.
- Ward, N., *Dawson's The Government of Canada*, 6e éd., University of Toronto Press, Toronto, 1987.
- Wilding, N. et P. Laundy, *Encyclopaedia of Parliament*, 4e éd., Cassell, Londres, 1971.

Abraham, L.A. et S.C. Hawtre, *Parliamentary Dictionary*, 3e éd., Butterworths, Londres, 1970.

Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada* [5e éd. par Fraser, Birch et Dawson], Carswell Co. Ltd., Toronto, 1978.

Beauchesne, A., *Règlement annote et formulaire de la Chambre des communes du Canada* [5e éd. par Fraser, Birch et Dawson], Wilson et Latteur Ltée, Montréal, 1978.

Beauchesne, A., *Beauchesne's Rules and Forms of the House of Commons of Canada* [6e éd. par Fraser, Dawson et Holby], Carswell Co. Ltd., Toronto, 1989.

Bourinot, Sir J., *Parliamentary Procedure and Practice in the Dominion of Canada*, 4e éd., 1916 (Rothman Reprints Inc., South Hackensack, N.J., 1971).

Courtney, J.C. (éditeur), *The Canadian House of Commons: Essays in Honour of Norman Ward*, University of Calgary Press, Calgary, Alberta, 1985.

D'Aquino, T. et al., *Parliamentary Democracy in Canada: issues for reform*, Methuen, Toronto, 1983.

D'Aquino, T. et al., *Le parlementarisme au Canada: les enjeux d'une réforme*, Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, Montréal, 1983.

Dawson, R., *The Government of Canada*, 5e éd., University of Toronto Press, Toronto, 1970.
Dawson, W., *Procedure in the Canadian House of Commons*, University of Toronto Press, Toronto, 1962.

Direction des recherches pour le Bureau, *Règlement annote de la Chambre des communes/Annotated Standing Orders of the House of Commons*, Président de la Chambre des communes, Ottawa, 1989.

Forsey, E.A., *Les Canadiens et leur système de gouvernement/How Canadians Govern Themselves*, 2e éd., Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1988.

Franks, C.E.S., «Procedural Reform in the Legislative Process», *The Legislative Process in Canada: the need for reform*, Institute for Research on Public Policy, Montréal, 1978.

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.
Griffith, J.A.G. et M. Ryle, *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, Sweet and Maxwell, Londres, 1989.

Kaul, M.N. et S.L. Shakhder, *Practice and Procedure of Parliament (traitant particulièrement du Lok Sabha)*, 3e éd., Metropolitan, New Delhi, 1986.

Contrairement aux comités législatifs, l'adoption de ces rapports n'est pas automatique, moins qu'une motion d'ajournement à une date ultérieure ne soit proposée et adoptée ou que les Chambres ne soient ajournées ou prorogées de nouveau, la Chambre continue de siéger au jour le jour, d'une façon régulière, comme si aucun ajournement ou prorogation n'avait eu lieu.

Lors d'une prorogation, il appartient au Gouverneur général sur avis du Premier ministre de rappeler, par proclamation, les deux Chambres plus tôt que prévu. La nouvelle session commence et la procédure suivie est la même que celle utilisée pour une session normale. Par ailleurs, il est possible de proroger durant un ajournement et, par la suite, de rappeler les Chambres par proclamation.

Publication d'un numéro spécial du *Feuilleton et Feuilleton des Avis*

Le paragraphe 1 de l'article 55 du Règlement prévoit que: «Dans la période qui précède la première session d'un Parlement, durant une prorogation, ou quand la Chambre est ajournée, si le gouvernement fait savoir [au Président] qu'une ou plus d'une mesure du gouvernement doit être examinée immédiatement par la Chambre, [le Président] fera publier un avis de cette mesure ou de ces mesures dans un *Feuilleton spécial* qui sera distribué avant l'ouverture ou la reprise de la session. La publication et la distribution d'un tel avis doivent répondre aux dispositions de l'article 54 [concernant l'avis] du Règlement.»

Si le gouvernement désire donner un avis spécial de quelque affaire dont il veut traiter au retour de la Chambre, il doit écrire au Président pour demander la publication d'un *Feuilleton et Feuilleton des Avis* spécial, car l'étude de toute question exige un avis écrit de 48 heures et il est impossible qu'un tel avis paraisse au *Feuilleton et Feuilleton des Avis* régulier tant que la Chambre ne siège pas. La Chambre procède à ses travaux dans le même ordre que celui établi pour une séance normale. À la fin de l'étude de la mesure ou des mesures ayant nécessité le rappel de la Chambre, à

18. RAPPEL DE LA CHAMBRE

Au cours d'un ajournement

L'article 28(3) du Règlement stipule que «Si, pendant l'ajournement, [le Président], après consultation avec le gouvernement, est convaincu que, dans l'intérêt public, la Chambre doit se réunir avant le moment fixé par le Règlement ou par une motion d'ajournement, [le Président] peut faire connaître, par avis, qu'il a acquis cette conviction et la Chambre se réunit au temps fixé dans un tel avis et poursuit ses travaux comme si elle avait été dûment ajournée à ce moment. Si [le Président] n'est pas en état d'agir par suite de maladie, ou pour toute autre cause, [le Vice-président], le vice-président des Comités ou le vice-président adjoint des Comités agit en son nom aux fins du présent paragraphe».

Il est important de noter que cet article n'implique aucun aspect d'urgence, le seul critère indiqué étant celui de «l'intérêt public». Une demande à l'effet de rappeler la Chambre peut être faite en tout temps, que ce soit au cours d'une fin de semaine, le lendemain d'un ajournement, ou même la veille d'une reprise.

Quand la présidence acquiesce à une demande à l'effet de rappeler la Chambre, elle en avise le Greffier de la Chambre et demande que soient entreprises les démarches nécessaires à la reprise. La Direction des Journaux prend charge de l'aspect logistique du rappel de la Chambre, notamment de l'envoi de télégrammes aux députés.

Chambre en reprend l'examen au point où elles avaient été interrompues au moment de l'ajournement.

Dissolution

La dissolution a pour effet de mettre un terme à une législature; elle est suivie par des élections générales dont la date est fixée par le gouverneur en conseil, en tenant compte d'une disposition de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui exige que le Parlement siège au moins une fois tous les douze mois.

La dissolution est proclamée par le Gouverneur général, sur avis conforme du Premier ministre. En l'absence d'avis, la dissolution intervient automatiquement après l'expiration du mandat maximal de cinq ans d'une législature. Il est à noter cependant que cela ne s'est encore jamais produit dans l'histoire du Parlement canadien. Le Parlement peut être dissous n'importe quand. Si la Chambre siège et qu'on ne doit pas procéder à une prorogation, la dissolution est habituellement annoncée à la Chambre par le Premier ministre ou par un autre ministre. À la dissolution, le Président reste en fonction après la fin de la législature; il est alors réputé être le Président pour veiller à l'expédition des affaires courantes de nature administrative jusqu'à l'élection d'un Président par le nouveau Parlement.

demeurer en vigueur de session en session, mais la dissolution les annule.

Il est d'usage récent à la Chambre d'éviter une longue période de prorogation en ajournant pour un certain temps puis, peu après le retour, de proroger puis de convoquer presque immédiatement une nouvelle session. La prorogation du Parlement se fait habituellement par un discours du Gouverneur général au Sénat, quoique ceci ne soit qu'une tradition et ne soit pas requis par le Règlement ni par une loi.

La cérémonie se déroule de la façon suivante: par écrit, le secrétaire du Gouverneur général informe le Président de la Chambre de la prorogation, ce qui permet à ce dernier d'annoncer à l'avance que la Chambre sera prorogée. Au moment convenu, le Gentilhomme huissier de la verge noire arrive du Sénat et frappe à la porte de la Chambre des communes, pour informer celle-ci que le Gouverneur général (ou son représentant) requiert sa présence au Sénat. Le Président, et à sa suite, les greffiers, le Sergent d'armes qui porte la masse et les députés présents se rendent en cortège au Sénat et restent debout à la barre pour y entendre le discours qui met fin à la session. À la fin du discours, le Président du Sénat lit un message où il indique la date de la nouvelle session. Le Président de la Chambre reprend ensuite la tête du cortège pour se rendre à son cabinet et les députés se dispersent.

Entre la prorogation et le début d'une nouvelle session de la même législature, la Chambre est «en intersession», quoique le terme s'emploie souvent dans le langage courant pour désigner une longue période d'ajournement. Quant à l'ajournement, il désigne spécifiquement la suspension par la Chambre de ses séances (sur motion ou conformément au Règlement ou à un ordre spécial) pour une période quelconque au cours d'une session. Contrairement à la dissolution et à la prorogation, l'ajournement n'annule pas toutes les affaires en cours. À la séance suivante, la

17. PROROGATION ET DISSOLUTION

Prorogation

La prorogation a simplement pour effet de mettre fin à une session, sans dissoudre le Parlement. Ainsi, le Président continue d'exercer l'ensemble de ses fonctions jusqu'à la session suivante. Tout comme la dissolution, elle entraîne l'abandon de tous les projets de loi à l'étude et met un terme à toutes les activités des comités. Ainsi, outre le fait qu'un comité ne peut siéger pendant une période de prorogation, les projets de loi dont on veut reprendre l'étude doivent être redéposés en tant que nouveaux projets de loi. Néanmoins, il est possible, avec le consentement unanime de la Chambre, de présenter des projets de loi à l'étape qu'ils avaient atteinte à la fin de la session précédente; de même est-il possible de reprendre le travail des comités, là où il s'était trouvé interrompu. Les députés conservent certains privilèges qui peuvent être invoqués 40 jours avant le début d'une session et autant de jours après la fin de celle-ci.

Contrairement à ce qu'il en est des projets de loi, la prorogation n'annule pas les ordres ou adresses de la Chambre tendant à la production de rapports ou d'états qui sont, quant à eux, produits au cours de la session suivante, sans renouvellement de l'ordre. Il en est ainsi, par exemple, des réponses gouvernementales requises mais non encore produites, aux rapports de comités et aux pétitions. Ces ordres sont réputés

compte des décisions prises (à l'instar des *Procès-verbaux* de la Chambre) et des délibérations en séance publique (comme les *Débats* de la Chambre), et ce, dans une présentation bilingue.

Index: Tout au cours de la session, des index exhaustifs, cumulatifs et à renvois multiples sont établis pour la plupart des publications de la Chambre des communes.

Projets de loi: Les projets de loi d'initiative parlementaire sont rédigés sur demande avec le concours du Légiste et conseiller parlementaire. À titre d'ébauches de lois du Parlement, les projets de loi sont publiés et distribués sous l'autorité de la Chambre. Les projets de loi d'intérêt public sont pour leur part rédigés par le ministère de la Justice.

séance et énumère toutes les questions qui peuvent être abordées au cours de la journée. (Bien que le Règlement stipule que les points inscrits au *Feuilleton des Avis* et nécessitant un avis de 48 heures doivent être imprimés dans les *Procès-verbaux*, l'usage actuel veut que le *Feuilleton des Avis* soit annexé au *Feuilleton*.) Une fois qu'elles ont paru dans le *Feuilleton des Avis*, les questions écrites sont transférées sous la rubrique des «Questions» pour le reste du mois civil; elles sont ensuite transférées du *Feuilleton* au *Supplément mensuel* à moins que dans l'intervalle elles n'aient fait l'objet d'une réponse, d'un retrait ou d'une transformation en ordre de dépôt.

Supplément mensuel au Feuilleton — Questions : Ce document est publié au début de chaque mois pendant que la Chambre siège. On y trouve toutes les questions écrites transférées dans ce document depuis le début de la session, sauf celles qui ont reçu une réponse, qui ont été retirées ou qui ont été transformées en ordres de dépôt.

Ordre projeté des travaux : Ce document présente, sous une forme abrégée et de caractère non officiel, l'ordre des travaux prévus pour une journée de séance. Il donne également le texte des motions à débattre, la durée des interventions des députés et indique tout ordre spécial accompagnant un point de l'ordre du jour. Publié pour chaque jour de séance, il peut être modifié sans préavis.

Etat des projets de loi et motions : Comme son nom l'indique, ce document, publié et distribué aux députés chaque semaine, fournit une information cumulative sur les étapes où se situent tous les projets de loi d'intérêt public ou privé ainsi que l'état de toutes les motions devant la Chambre.

Procès-verbaux et témoignages : Les délibérations de chaque comité permanent, spécial, législatif ou mixte sont publiées dans un fascicule après chaque séance. Celui-ci rend intégralement

16. PUBLICATIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Les travaux quotidiens de la Chambre comportent la distribution régulière d'un certain nombre de documents publiés dans les deux langues officielles et désignés collectivement comme des documents de la Chambre des communes. En voici une brève description:

Procès-verbaux: Il s'agit du compte rendu officiel des décisions et autres travaux de la Chambre (par exemple, des pétitions présentées, des lectures de projets de loi, des renvois en comité, etc.). Ils sont rédigés d'après la minute du Greffier de la Chambre et sont publiés le jour ouvrable suivant chaque journée de séance.

Journaux: Les journaux sont une version revue et corrigée des *Procès-verbaux* et constituent le compte rendu officiel des délibérations de la Chambre. À la fin de chaque session, ils paraissent, avec un index, sous le titre *Journaux de la Chambre des communes du Canada*.

Débats: Le *Compte rendu officiel des Débats* (ou *hansard*) est un compte rendu à peu près littéral des délibérations de la Chambre et il est publié après chaque jour de séance. Une fois que le texte en a été revu et corrigé, le *hansard*, relié sous forme de volumes intitulés *Débats*, dont chacun porte sur une vingtaine de jours de séances, paraît au cours de la session, normalement dans les trois mois qui suivent la dernière séance relatée de la Chambre.

Feuilleton et Feuilleton des Avis: Il s'agit d'un ordre du jour de officiel des séances de la Chambre; il est publié chaque jour de

courantes ordinaires jusqu'à l'achèvement des délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement», l'étude des affaires émanant des députés est écourtée ou suspendue, selon le cas.

En résumé, les affaires ne faisant pas l'objet d'un vote sont prises en considération pendant au plus une heure durant la période réservée aux affaires émanant des députés, après quoi, à moins qu'on en ait disposé plus tôt, elles sont rayées du *Feuilleton*. Une *motion choisie* peut être prise en considération durant au plus cinq heures avant que la Chambre en dispose. Un *projet de loi d'intérêt public* choisi peut être pris en considération durant au plus cinq heures à l'étape de la deuxième lecture. Si la Chambre l'adopte en deuxième lecture, il est déferé à un comité. Dès son retour à la Chambre, on peut lui consacrer jusqu'à deux heures de débat ou, par l'entremise d'une motion tendant à prolonger sa prise en considération, jusqu'à sept heures de débat à l'étape du rapport et de la troisième lecture. Le Règlement prévoit l'interruption de toute délibération «au plus tard quinze minutes avant la fin de la période prévue pour l'étude» pour que toutes les questions nécessaires puissent être mises aux voix sur-le-champ.

avis de 24 heures à l'effet qu'il sera absent. Dans un tel cas, la Chambre continue l'étude des affaires dont elle était saisie auparavant et l'affaire non abordée tombe au bas de la liste de priorité des affaires émanant des députés.

Suspension de l'heure réservée aux affaires émanant des députés

Les affaires émanant des députés font l'objet des délibérations de la Chambre quatre fois par semaine pendant une heure, de 13 heures à 14 heures les lundis, de 17 heures à 18 heures les mardis et les jeudis et de 14 heures à 15 heures les vendredis. À part les cas pour lesquels l'étude des affaires émanant des députés est suspendue, le Règlement précise d'autres cas pour la suspension de ces travaux, soit:

– les jours désignés pour la suite du débat sur l'Adresse en réponse au discours du Trône;

– le vendredi, lorsqu'il y a un débat d'urgence;

– les jours qui précèdent le choix d'un ordre de priorité pour les affaires émanant des députés;

– les jours où un ministre propose une motion et où un débat a lieu par la suite sur un sujet que le gouvernement considère de nature urgente;

– les jours désignés (subsides); et

– les jours où le débat continue sur la motion portant reprise du débat sur le Budget.

Enfin, lorsque la Chambre continue de siéger après l'heure ordinaire de l'ajournement afin de poursuivre l'étude des affaires

émanant de la Chambre), ou pour recevoir la sanction royale (s'il s'agit d'un projet de loi émanant du Sénat), ou encore, s'il est rejeté, il est rayé du *Feuilleton*.

Le Règlement prévoit que l'étude d'un projet de loi qui en est à sa première prise en considération à l'étape du rapport peut être prolongée durant au plus cinq heures le deuxième jour de cette prise en considération, par une motion à cet effet, pourvu que la Chambre soit d'accord. Toutefois, une telle motion est réputée avoir été retirée si elle reçoit l'appui de moins de vingt députés.

Echange d'affaires

Un député dont l'affaire (qui ne fait pas l'objet d'un vote) est prévue à l'ordre du jour pour sa première lecture pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés et qui est incapable de se présenter, peut en donner un avis écrit d'au moins vingt-quatre heures au Président. Le Règlement autorise alors le Président, avec la permission du député en cause, à prendre des dispositions pour qu'il y ait un échange sur la liste de priorité avec une autre affaire non-choisie. L'heure réservée aux affaires émanant des députés se déroule alors comme d'habitude. Si un tel échange s'avère impossible, l'heure réservée aux affaires émanant des députés est suspendue pour la journée, et la Chambre poursuit l'examen des affaires dont elle était saisie auparavant. Un échange de ce genre n'est pas permis lorsque le député ne peut être présent pour la première prise en considération d'une affaire qui fait l'objet d'un vote. Dans ce cas, l'heure réservée aux affaires émanant des députés est suspendue et la Chambre continue l'étude des affaires dont elle était saisie auparavant. L'heure réservée aux affaires émanant des députés est également suspendue si le député dont l'affaire doit être abordée un tel jour de séance n'a pas donné un

députés, et cela de deux façons. Si elles sont inscrites à l'ordre de priorité, ces motions n'ont pas besoin de faire l'objet d'un vote puisque le Règlement précise qu'elles n'ont qu'à recevoir un total d'une heure quarante minutes d'étude. Ainsi, après avoir été étudiée une fois pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés, une motion portant production de documents n'est pas, comme les affaires non choisies, rayée du *Feuilleton*. Au contraire, la motion est placée au bas de la liste de l'ordre de priorité et, lorsqu'elle parvient en tête de la liste, elle est étudiée une seconde fois. Lorsqu'une heure et quarante minutes se sont écoulées après la première et la deuxième prise en considération, la Chambre est appelée à se prononcer sur la question.

Quand une motion est choisie et qu'elle est mise aux voix, la Chambre rend sa décision soit en adoptant ou soit en rejetant la motion. Lorsque l'affaire choisie est un projet de loi d'intérêt public, le vote porte sur la deuxième lecture et sur le renvoi à un comité législatif. Si le projet de loi est rejeté, il est rayé du *Feuilleton*; s'il est adopté à cette étape, il est déferé à un comité législatif où il est étudié minutieusement en vue d'éventuelles modifications. (Le Règlement n'impose pas de limite de temps pour l'étude en comité.) Lorsque le projet de loi est de retour à la Chambre, il est placé au bas de l'ordre de priorité et étudié à l'étape du rapport lorsqu'il parvient en tête de la liste. La procédure pour les projets de loi d'intérêt privé diffère un peu de celle des projets de loi d'intérêt public.

À moins qu'on en ait disposé plus tôt, après la première prise en considération à l'étape du rapport, un projet de loi retourne au bas de la liste de l'ordre de priorité jusqu'à ce qu'il revienne en tête de liste. Quinze minutes avant la fin du temps alloué pour la deuxième heure d'étude, toutes les questions nécessaires pour disposer du projet de loi à l'étape du rapport et de la troisième lecture sont mises aux voix, et le projet de loi est envoyé au Sénat pour qu'il soit pris en considération (s'il s'agit d'un projet de loi

9. Au cours de la sélection, on écartera les projets de loi nettement anticonstitutionnels du fait qu'ils empiètent sur le pouvoir législatif des provinces, violent la Charte canadienne des droits et libertés ou d'autres règles constitutionnelles bien établies, ou encore s'ils font obstacle aux relations fédérales-provinciales ou internationales normales, ou s'ils y sont contraires.

10. Les projets de loi ou les motions se rapportant à une question sensiblement identique à une question déjà décidée par la Chambre durant la session ne devraient pas être choisis pour faire l'objet d'un vote.

11. Les affaires se rapportant à une question sensiblement identique à une question contenue dans une affaire déjà choisie durant la session pour faire l'objet d'un vote ne devraient pas être choisies.

Attribution d'une période de temps à la Chambre

Les affaires qui n'ont pas été choisies par le Comité des privilèges et des élections font l'objet d'un débat d'une heure puis, à moins qu'on en ait disposé plus tôt, sont rayées du *Feuilleton*. Les affaires qui doivent faire l'objet d'un vote retombent au bas de la liste de priorité après une première étude à moins qu'on en ait disposé plus tôt, et reviennent petit à petit en tête de liste, au fur et à mesure que les autres affaires à l'ordre de priorité sont étudiées et retirées au cours des heures réservées aux affaires émanant des députés. Lorsque les affaires choisies reviennent en tête de liste, elles sont débattues une deuxième fois, après quoi elles retombent au bas de la liste, à moins qu'on en ait disposé plus tôt. Lorsqu'une affaire ainsi choisie a été débattue pendant au plus cinq heures, elle doit faire l'objet d'un vote.

La procédure pour les motions portant production de documents diffère de celle pour les autres affaires émanant des

1. Les projets de loi ou les motions d'initiative parlementaire peuvent être d'intérêt national, régional ou local et être ou non sujets à la controverse, mais pour être choisis pour faire l'objet d'un vote, ils ne doivent être ni futiles ni insignifiants.

2. Les projets de loi ou les motions qui semblent susciter de la discrimination pour ou contre une région donnée ne devraient pas être choisis pour faire l'objet d'un vote.

3. Il ne faudrait pas choisir des projets de loi concernant les limites ou le nom des circonscriptions électorales. Le Comité estime que les députés disposent d'autres moyens pour traiter de ces sujets sans que l'on doive consacrer jusqu'à cinq heures du temps réservé aux députés en désignant de telles affaires.

4. Le projet de loi ou la motion ne devrait pas exiger de modification évidente parce qu'il reprend en substance la loi déjà en vigueur, n'atteint pas l'objectif qu'il poursuit, a une signification obscure ou comporte des lacunes dans sa rédaction.

5. Le sujet de la motion ou du projet de loi ne devrait pas reprendre celui d'une affaire bien précise que le gouvernement a déjà incluse à son programme législatif.

6. Le nombre de fois où la Chambre a été saisie d'une question peut être important, compte tenu du contexte des questions et des événements politiques.

7. Tous les autres facteurs étant égaux, il faudrait accorder moins d'importance aux motions qui traitent de questions sur lesquelles la Chambre peut se pencher autrement ou par le biais d'une autre procédure.

8. Les motions rédigées en des termes partisans ne devraient pas être retenues. En effet, le Comité estime que pareil langage pourrait violer l'esprit de la réforme des affaires émanant des députés si un vote s'avérait nécessaire sur ce genre de motion.

priorité. Comme on le fera remarquer plus bas, la plupart des affaires sont rayées de l'ordre de priorité après une première étude d'une heure. D'autres, au contraire, sont laissées à l'ordre de priorité, et après une première étude sont inscrites au bas de la liste en attendant d'être étudiées à nouveau. Lorsqu'il ne reste plus que 10 affaires à l'ordre de priorité, on procède à un autre tirage au sort à partir des «Affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité» pour ramener le nombre d'affaires à 20.

Le Comité permanent des privilèges et des élections

Avant l'adoption des changements au Règlement en février 1986, une affaire émanant d'un député était normalement débattue pendant une heure puis, à moins d'indication contraire, était effectivement rayée du *Feuilleton* (c'est-à-dire, on en prolongeait la discussion jusqu'à ce qu'il soit trop tard pour la voter). Le nouveau Règlement prévoit l'existence d'un Comité permanent des privilèges et des élections, qui est chargé de choisir, parmi les 20 affaires inscrites à l'ordre de priorité, six affaires au maximum dites «affaires qui font l'objet d'un vote». Tel qu'il est expliqué dans la partie suivante, les affaires qui sont choisies restent à l'ordre de priorité et font éventuellement l'objet d'un vote.

Pour choisir les affaires qui feront l'objet d'un vote, le Comité entend le parrain de chaque motion ou projet de loi inscrit à l'ordre de priorité, puis il siège à huis clos pour rendre sa décision finale. Par la suite, un rapport est rendu et le choix du Comité est réputé avoir été adopté lorsque le rapport est déposé à la Chambre. Pendant la première session de la 33^e législature, le Comité adopta certains critères selon lesquels les affaires émanant des députés qui feront l'objet d'un vote sont choisies et en présente la liste dans son deuxième rapport à la Chambre. Dans le huitième rapport, déposé en octobre 1987, le Comité identifia deux critères additionnels, la liste complète étant établie comme suit:

production de documents est abordé après l'étude des affaires courantes du mercredi, le gouvernement ou un député peut demander que la motion soit transférée à la rubrique «Avis de motions (documents)» pour qu'elle soit mise en délibération, après quoi elle se retrouvera parmi les affaires émanant des députés.

Le tirage

Le Règlement prévoit l'étude par la Chambre de 20 affaires inscrites aux affaires émanant des députés dont l'ordre de parution est fixé par un tirage au sort au début d'une session et de temps à autre après cela. Les affaires qui sont ainsi choisies établissent «l'ordre de priorité» et paraissent au *Feuilleton* après avoir été numéroté de 1 à 20. Les affaires qui ne font pas partie du nombre figurent aussi au *Feuilleton* mais sur une autre liste intitulée «Affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité». Durant la session, tout député peut donner avis d'affaires émanant des députés. Lorsque s'est écoulée la période requise pour l'avis, un projet de loi doit d'abord être présenté, lu pour la première fois, imprimé, puis il est ordonné qu'il passe en deuxième lecture après quoi il est inscrit à la liste des affaires qui ne font pas partie de l'ordre de priorité. Pour ce qui a trait à une motion, elle est immédiatement rajoutée à cette liste après l'avis de 48 heures; quant à une motion portant production de documents, elle ne sera rajoutée à la liste qu'après avoir été abordée le mercredi, et transférée à la rubrique «Avis de motions (documents)».

Par exception, les projets de loi d'intérêt privé et les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat ne font pas partie du tirage et sont automatiquement inclus au bas de l'ordre de priorité.

Au début de l'heure réservée aux affaires émanant des députés, la Chambre étudie la première affaire inscrite à l'ordre de

15. AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS

Les affaires émanant des députés se composent de projets de loi d'intérêt public ou privé, de motions et de motions portant production de documents, qui sont parrainés par des députés qui ne font pas partie du Cabinet (c'est-à-dire par des simples députés). Ce genre d'affaires est étudié les lundis de 13 heures à 14 heures, les mardis et les jeudis de 17 heures à 18 heures, et les vendredis de 14 heures à 15 heures. (Puisque les projets de loi d'intérêt privé ne sont pas traités comme les autres affaires de cette catégorie, ils sont discutés au chapitre 11.)

Avis

Il faut qu'un avis de 48 heures soit donné avant qu'un député ne puisse demander à la Chambre s'il peut présenter un projet de loi d'intérêt public. Par la suite, le projet de loi est lu pour la première fois et imprimé. Deux semaines doivent s'écouler avant qu'une motion portant deuxième lecture et renvoi à un comité ne puisse être proposée pendant l'heure réservée aux affaires émanant des députés.

Une motion émanant d'un député qui a déjà été inscrite au *Feuilleton des Avis* ne peut être présentée que deux semaines après son inscription.

La procédure relative aux motions portant production de documents est un peu différente. Lorsqu'un avis de motion portant

la majorité de leurs membres. Un rapport minoritaire distinct ne peut pas être déposé à la Chambre, bien que les points de vue minoritaires puissent être exprimés dans les rapports des comités si ces derniers y consentent.

Les rapports peuvent porter sur des questions touchant le fonctionnement d'un comité, par exemple, l'autorisation de se déplacer ou le report par la Chambre de la date fixée pour la présentation du rapport final. Lorsqu'un comité législatif a terminé l'examen d'un projet de loi, il doit en faire rapport avec ou sans amendement. Le rapport d'un comité permanent qui a examiné des prévisions budgétaires ne consiste habituellement qu'en un bref commentaire visant à signaler que le comité a pris connaissance des crédits inscrits au Budget des dépenses et qu'il les renvoie à la Chambre après les avoir adoptés, réduits ou rejetés. Enfin, après avoir terminé une enquête, un comité dépose habituellement un rapport détaillé de ses conclusions et recommandations.

Par ailleurs, en vertu du Règlement, un comité peut obliger le gouvernement à déposer une réponse globale à son rapport dans les 150 jours civils qui suivent le dépôt du rapport.

14.(k) Adoption

Le comité demande parfois à son président de proposer l'adoption du rapport par la Chambre, notamment lorsque celui-ci traite du fonctionnement du comité. Toutefois, il est loisible à tout député de proposer une motion portant adoption d'un rapport de comité. L'avis de cette motion doit être déposé par écrit 48 heures avant que la motion ne puisse être étudiée à la Chambre dans le cadre des affaires courantes.

d'une procédure d'examen, qui n'inclut absolument pas le pouvoir d'annuler ou d'interdire une nomination effectuée ou proposée par décret.

Après une nomination effectuée par décret à un poste non judiciaire particulier, un ministre de la Couronne doit déposer une copie certifiée du décret sur le Bureau, au plus tard cinq jours de séance après la publication dans la *Gazette du Canada*. Après une nomination proposée pour un poste non judiciaire, un ministre de la Couronne peut, s'il le désire, déposer sur le Bureau un certificat annonçant la proposition.

Dans les deux cas, les noms sont renvoyés à un comité permanent désigné au moment du dépôt. Le comité les prend alors en considération durant au plus trente jours de séance. Le Règlement permet donc au comité d'examiner les titres, les qualités et la compétence des intéressés et leur capacité d'exécuter les fonctions du poste; le comité peut aussi convoquer les intéressés à comparaître devant lui et il dispose de dix jours de séance pour achever son examen. Enfin, sur demande écrite du greffier du comité, le cabinet du ministre qui a recommandé la nomination doit fournir le *curriculum vitae* de la personne nommée ou dont on propose la nomination.

Lorsque le comité décide de faire rapport à la Chambre, cette dernière et le gouverneur en conseil ne sont, aux termes du Règlement, absolument pas tenus de donner suite au rapport, que celui-ci soit favorable ou non.

14.(j) Rapports à la Chambre

Les comités font part de leur point de vue et de leurs souhaits en déposant à la Chambre des rapports qui traduisent l'opinion de

La Chambre a toujours eu le droit d'ordonner à un comité d'étudier une question particulière. L'ordre peut préciser le temps dont le comité dispose pour faire son étude; il peut autoriser le comité à se déplacer et même lui enjoindre de constituer un sous-comité pour examiner certains aspects de la question. Quand un comité permanent reçoit de la Chambre un ordre spécial, son rôle s'apparente étroitement à celui d'un comité spécial et le rapport qu'il soumet à la Chambre ne doit pas outrepasser son mandat.

Rapports annuels réputés renvoyés

Le paragraphe 5 de l'article 32 du Règlement est libellé en ces termes: «Les rapports, états ou autres documents déposés à la Chambre en conformité d'une loi du Parlement sont réputés renvoyés en permanence au comité permanent compétent.»

Dans les faits, la plupart des rapports des ministères et organismes gouvernementaux sont visés par cette disposition. Les études internes des ministères ainsi que les rapports de commissions royales ou de commissions d'enquête ne le sont toutefois pas.

Nominations par décret

Certaines modifications apportées au Règlement en février 1986 permettent aux comités permanents d'examiner les nominations par décret ainsi que les nominations proposées à cet effet, cela, pour tous les postes non judiciaires. Il s'agit simplement

14.(i) Etudes des comités

Depuis que la procédure a fait l'objet d'une réforme au milieu des années 80, les comités permanents peuvent effectuer divers types d'études. Les caractéristiques de chaque catégorie sont brièvement décrites ci-après.

Mandats permanents aux termes du paragraphe 2 de l'article 108

Les travaux des comités permanents ont énormément évolué depuis que ces derniers peuvent entreprendre une étude de leur propre chef. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 108, les comités permanents ont un pouvoir d'une vaste portée: ils peuvent «faire une étude et présenter un rapport sur toutes les questions relatives au mandat, à l'administration et au fonctionnement des ministères qui leur sont confiés...». Ce pouvoir les autorise à examiner les textes législatifs, les programmes, les objectifs des politiques, les plans de dépenses et l'administration du ministère dont ils s'occupent.

Certains comités permanents, par exemple, ceux du multiculturelisme et de la citoyenneté, des privilèges et élections, des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, de la gestion et des services aux députés, des comptes publics, des langues officielles et de l'examen de la réglementation, ont un mandat particulier.

Le Règlement confère aussi des pouvoirs spéciaux à deux de ces comités. Le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation a des pouvoirs particuliers liés à la législation subordonnée, et le Comité permanent des privilèges et des élections a des pouvoirs particuliers touchant les affaires émanant des députés.

certaines questions concernant, par exemple, des avis confidentiels fournis au ministre, les affaires personnelles de particuliers ou les affaires privées d'entreprises ou d'établissements au sujet desquelles des renseignements ont été communiqués sous le sceau du secret, des questions qui font l'objet de négociations délicates entre différents gouvernements et certaines affaires en instance *sub*

judice.

Lorsqu'un comité a besoin du témoignage d'une personne qu'il a invitée à comparaître mais que celle-ci refuse de le faire, il peut, aux termes du Règlement, émettre une assignation à comparaître. Le témoin qui refuserait de comparaître en dépit d'une assignation ou de répondre aux questions, pourrait faire l'objet d'un rapport à la Chambre, seul recours du comité.

14.(h) Documents

Les comités peuvent aussi, aux termes du Règlement, demander la production de documents. Lorsqu'un comité entreprend l'étude d'une question particulière, il peut inviter les personnes intéressées à lui soumettre des mémoires ou demander la production de certains documents.

Si une personne ou une entreprise refuse de fournir un document, le comité peut adopter une motion portant production de documents. Il peut seulement insister pour que le document soit produit. C'est en effet la Chambre qui peut en exiger la production, conformément à ses règles et usages. Si la motion portant production de documents reste sans réponse, le comité peut en faire rapport à la Chambre.

Les comités qui se réunissent officiellement au Canada publient généralement un compte rendu de leurs délibérations. Quand ils se déplacent à l'étranger, cependant, ils ne tiennent pas de séances officielles et ne publient pas non plus pareil compte rendu.

14.(g) Témoins

Pour se renseigner sur la question qu'il étudie, un comité peut inviter les parties intéressées à venir témoigner devant lui ou à lui soumettre des mémoires.

Parce qu'en raison des contraintes de temps le comité ne peut accueillir tous les particuliers et groupes qui souhaitent être entendus, le comité de direction examine habituellement la liste des éventuels témoins et présente à tous les membres du comité une recommandation à ce sujet. Les membres déterminent alors qui sera invité à comparaître. Les particuliers et groupes qui ne sont pas retenus sont en revanche invités à soumettre un mémoire.

Les témoins bénéficient de la protection de la Chambre au sujet des témoignages qu'ils présentent devant un comité. Il est par ailleurs loisible à un comité d'exiger d'un témoin qu'il prête serment ou qu'il fasse une déclaration solennelle. Le serment ou la déclaration solennelle peuvent, le cas échéant, être reçus par le président ou le greffier du comité. Un comité peut aussi, à sa discrétion, autoriser un témoin à se faire accompagner d'un conseiller. Au moment de sa comparution devant un comité, un témoin peut s'exprimer dans l'une ou l'autre des langues officielles.

Les fonctionnaires qui comparaissent devant un comité le font à titre de représentants de leur ministre et doivent se conformer aux instructions de ce dernier. Il se peut qu'ils ne puissent répondre à

compris. Dans le cas des comités mixtes, le nombre de membres constituant le quorum est déterminé par la Chambre, en consultation avec le Sénat. Toutefois, tant que le comité n'a pas reçu d'instruction à ce sujet, son quorum équivaut à la majorité des membres du Sénat et de la Chambre.

Réunions à huis clos

Le public et les représentants des médias peuvent généralement assister aux séances des comités. Si un comité désire délibérer en privé, il peut tenir une séance à huis clos. Les comités tiennent habituellement ce genre de séance lorsqu'ils étudient des questions administratives, telle une proposition de budget ou l'embauche de personnel, ou lorsqu'ils rédigent un rapport. Comme l'explique le *Beauchesne* : « Les réunions à huis clos visent à permettre aux députés de négocier, de discuter, de délibérer en toute liberté et même parfois de trouver des compromis, sans éclat publicitaire, ce qui risquerait de compliquer l'adoption de certains rapports. » Normalement, les députés qui ne sont pas membres d'un comité sont autorisés à assister aux séances à huis clos, à moins que le comité ne s'y oppose.

Réunions à l'extérieur du Parlement

Pour pouvoir tenir des séances à l'extérieur du Parlement, un comité doit avoir l'autorisation de la Chambre, ainsi que les fonds nécessaires pour couvrir ses dépenses. L'autorisation de la Chambre s'obtient de diverses façons : au moyen de l'ordre de renvoi initialement attribué au comité, d'un ordre spécial négocié avec les leaders parlementaires et adopté par la Chambre ou d'un rapport que le comité soumet à la Chambre et qui est approuvé par celle-ci.

président dans la motion de constitution du comité, le comité veillera à s'élire un président avant toute chose, après quoi il procédera à l'adoption des autres motions courantes communes à tous les comités.

14.(f) Réunions

Le sous-comité du programme et de la procédure (communément appelé «comité de direction») se réunit sur convocation du président, pour déterminer les futurs travaux qu'il recommandera au comité. Lorsque le comité a établi le calendrier de ses séances, le greffier envoie un avis de convocation à tous les membres du comité et à toutes les personnes concernées.

Le Règlement autorise les comités permanents à se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement. Certaines restrictions s'appliquent cependant. Ainsi, aucun comité permanent ne peut siéger en même temps qu'un comité législatif chargé d'étudier un projet de loi qui émane d'un ministère ou organisme relevant du mandat du comité permanent. Durant les périodes qui coïncident avec les heures de séance de la Chambre, il est donné priorité aux séances des comités législatifs, mais durant les périodes d'ajournement de la Chambre, ce sont les séances des comités permanents et spéciaux qui ont la priorité.

En principe, tant que le quorum n'est pas atteint, un comité ne peut commencer ses délibérations. Cependant, en adoptant une motion à cet effet, les membres d'un comité peuvent autoriser le président à tenir des réunions et à faire imprimer les témoignages même en l'absence de quorum. Le paragraphe 1 de l'article 118 du Règlement définit le quorum comme étant la majorité des membres d'un comité permanent, spécial ou législatif, le président

Le président, recommandant au comité des modalités de fonctionnement pour l'étude de ses ordres de renvoi et le conseilient sur des questions comme celles du choix des témoins et du calendrier des séances. Le président reçoit une motion en vue de faire imprimer un nombre précis d'exemplaires des *Procès-verbaux et témoignages* des séances du comité. En outre, le comité peut, par voie de motion, autoriser son président à tenir des séances en l'absence de quorum et à faire imprimer les témoignages reçus. Cette motion établit généralement le nombre minimum des membres qui doivent être présents et impose parfois d'autres conditions, par exemple, que des membres du parti ministériel et de l'opposition assistent à la séance. Un comité ne peut en aucun cas mettre une question aux voix ou débattre une motion en l'absence de quorum.

Comités législatifs

Les réunions d'organisation des comités législatifs diffèrent légèrement de celles des comités permanents. Comme c'est le Président de la Chambre qui choisit le président d'un comité législatif parmi les membres du Comité des présidents, il est inutile de procéder à une élection. Le président ouvre la séance en annonçant sa nomination et invite ensuite les membres du comité à présenter des motions liées aux affaires courantes (p. ex., la constitution d'un comité de direction, l'impression des fascicules, etc.).

Comités spéciaux

La réunion d'organisation d'un comité spécial doit être convoquée le plus tôt possible. Si la Chambre n'a pas désigné son

deuxième lecture et de renvoi au comité est adoptée, le comité législatif doit se réunir dans les deux jours de séance suivants pour les fins d'étude du projet de loi qui lui est renvoyé.

Comités spéciaux

Les membres d'un comité spécial peuvent être désignés dans la motion qui prévoit la création du comité, ou ils peuvent l'être peu après, par le Comité de sélection. Le président du comité peut aussi être désigné dans la motion qui établit le comité.

14.(e) Réunion d'organisation

Comités permanents

La réunion d'organisation d'un comité permanent (devant être tenue dans les dix jours de séance suivant l'adoption par la Chambre du rapport du Comité de sélection) est convoquée sur avis du Greffier de la Chambre, et elle a pour objet de permettre l'élection du président et du vice-président du comité et l'expédition des affaires courantes. Le comité se choisit un président qui dirige l'ensemble de ses travaux et qui en préside les délibérations.

Après l'élection du président et du vice-président, le comité règle généralement un certain nombre d'affaires courantes. À la suite d'une motion, il constitue son comité de direction (appelé officiellement «sous-comité du programme et de la procédure») en fixant le nombre précis de représentants de chaque parti qui, avec

vigueur qu'après l'adoption du rapport du comité par la Chambre. L'adoption de tels rapports, contrairement à ceux des comités législatifs, ne se fait pas automatiquement.

Tout membre d'un comité a, entre autres droits, ceux de participer aux débats, d'interroger les témoins, de proposer des motions, de voter et d'être compté aux fins du quorum. Quant aux substituts, c'est seulement après avoir été désignés officiellement à ce titre et en l'absence d'un des membres réguliers de leur parti qu'ils peuvent intervenir et être comptés aux fins du quorum.

Tout député peut, à moins que la Chambre ou le comité intéressé ne s'y oppose, participer aux séances publiques d'un comité dont il n'est pas membre, mais il ne peut ni voter, ni présenter de motion, ni être pris en compte aux fins du quorum.

Comités législatifs

Au début de chaque session, le Président de la Chambre nomme au moins dix députés à titre de présidents des comités législatifs. Ceux-ci forment, avec le Vice-président de la Chambre et président des Comités pléniers, le vice-président des Comités pléniers et le vice-président adjoint des Comités pléniers, le Comité des présidents. Une fois que la composition d'un comité législatif a été établie, le Président lui assigne un président choisi parmi les membres du Comité des présidents.

Le Règlement prévoit aussi la procédure à suivre pour établir la composition des comités législatifs. Le Comité de sélection dresse une liste de députés appelés à siéger à un comité législatif particulier et en fait rapport dans les cinq jours de séance suivant le début de la deuxième lecture du projet de loi devant être renvoyé au comité. Dès que le Comité de sélection présente son rapport, celui-ci est réputé avoir été adopté. Lorsque la motion de

qu'il appartient de le faire. Le comité peut simplement déterminer si les allégations d'atteinte au privilège seront portées à l'attention de la Chambre. Généralement, les mêmes règles et usages s'appliquent pour l'étude des motions et amendements, que ce soit à la Chambre ou en comité. Cependant, en comité, les motions peuvent être présentées sans préavis et sans comotionnaire; la question préalable ne peut être invoquée; il doit y avoir le quorum pour qu'une motion soit recevable et mise aux voix; et seuls les membres officiels d'une comité peuvent présenter une motion.

14.(d) Composition des comités

Comités permanents

Comme le prévoit le Règlement, la liste initiale des membres de chaque comité est dressée par un comité de sélection, qui tient compte à cet égard de la représentation des partis à la Chambre des communes. Un député qui est membre permanent d'un comité peut se faire remplacer à quelque séance que ce soit, en communiquant au whip de son parti le nom d'un substitut tiré de sa liste d'au maximum sept noms antérieurement déposée auprès du greffier du comité, le whip transmettant alors le nom au greffier du comité en question. La substitution entre en vigueur le jour suivant celui où le député a avisé le whip de son parti. Faute d'un tel avis de substitution, le whip de tout parti reconnu peut effectuer une substitution en choisissant un nom parmi ceux qui figurent sur les listes déposées par les membres de son parti. Ce mécanisme est en accord avec l'esprit de la réforme parlementaire qui visait la stabilité dans la composition des comités permanents. Les changements apportés par le Comité de sélection n'entrent en

Tous les comités sont autorisés à retenir les services de spécialistes et du personnel professionnel, technique et de soutien qu'ils peuvent juger nécessaires. La Chambre peut aussi, au moyen d'un ordre de renvoi, les investir d'autres pouvoirs, comme celui de se déplacer.

14.(c) Procédure et règles

Tenus pour des émanations de la Chambre, les comités sont, en règle générale, soumis aux mêmes prescriptions que la Chambre, soit le Règlement, les précédents et l'usage. Le Règlement fait état de quelques règles de la Chambre que les comités ne sont pas tenus d'observer (p. ex., celles qui concernent l'élection d'un président, l'appui des motions, la limite du nombre d'interventions et la durée des discours). Rappelons toutefois que rien n'interdit à un comité d'exiger l'appui des motions ou de limiter le nombre d'interventions de ses membres. Le Règlement est foncièrement souple. Les comités peuvent s'y conformer ou établir leurs propres règles et restrictions, pour autant qu'ils n'outrepassent pas les pouvoirs de base que leur délègue la Chambre.

Les règles de la Chambre et des comités comportent certaines différences fondamentales. Ainsi, les décisions du Président de la Chambre sont sans appel, contrairement à celles des présidents de comité. Par le biais d'une motion ne pouvant faire l'objet d'un débat, les membres d'un comité peuvent en appeler d'une décision de leur président et ils peuvent renverser cette dernière si c'est là le souhait de la majorité. Par ailleurs, les comités ne sont pas habilités à se prononcer sur une question de privilège. C'est à la Chambre

- faire étude et enquête sur le projet de loi qui lui est renvoyé par la Chambre;
- faire rapport du projet de loi en question, avec ou sans amendement;

et, sauf lorsque la Chambre en ordonne autrement:

- convoquer des personnes et exiger la production de documents et de dossiers;
- se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement;
- faire imprimer des documents et des témoignages;
- enfin, retenir les services des spécialistes et du personnel technique nécessaires.

Les comités législatifs peuvent constituer un seul type de sous-comité, celui du programme et de la procédure, et ils sont dissous sur présentation de leur rapport à la Chambre.

Comités spéciaux

Les attributions d'un comité spécial sont énoncées dans son ordre de renvoi et, sauf indication contraire, n'incluent pas les pouvoirs énoncés dans le Règlement. Comme les comités permanents, les comités spéciaux peuvent également solliciter des pouvoirs supplémentaires par le biais d'un rapport à la Chambre, pour autant qu'ils aient l'autorisation de faire rapport de « temps à autre ».

Comités permanents

Les pouvoirs d'un comité permanent, énumérés dans le Règlement, sont les suivants :

— étudier les questions dont il est saisi par la Chambre;

— faire rapport à la Chambre de temps à autre;

— convoquer des personnes et exiger la production de documents et de dossiers;

— se réunir pendant que la Chambre siège et pendant les périodes d'ajournement;

— faire imprimer des documents et des témoignages; et

— déléguer à un sous-comité la totalité ou une partie de ses pouvoirs, sauf celui de faire rapport à la

Chambre.

Aux termes du Règlement, les comités permanents sont aussi autorisés à faire une étude et à présenter un rapport sur toutes les questions relatives au mandat, à l'administration et au fonctionnement des ministères qui leur sont confiés et à examiner toutes les nominations par décret dont ils sont saisis ainsi que les rapports qui leur sont renvoyés en permanence. En outre, certains comités permanents ont des mandats spéciaux dont il est fait état aux paragraphes 3 et 4 de l'article 108 du Règlement.

Comités législatifs

Les pouvoirs d'un comité législatif, qui sont énoncés au paragraphe 5 de l'article 113 et à l'article 120 du Règlement, sont les suivants :

Comités législatifs – Le Règlement prévoit la création de comités législatifs spéciaux chargés d'examiner les projets de loi, une fois achevée l'étape de la deuxième lecture à la Chambre. Dès qu'un comité législatif fait rapport à la Chambre d'un projet de loi dont il a été saisi, il cesse d'exister.

Comités spéciaux – Les comités spéciaux qu'on appelle parfois «groupes de travail» sont, selon les besoins, constitués par la Chambre pour faire des études sur des sujets particuliers. Chaque comité spécial est créé aux termes d'une motion qui définit son mandat.

Comités mixtes – Les comités mixtes se composent de représentants de la Chambre des communes et du Sénat. Ils peuvent être constitués en conformité du Règlement de chaque Chambre (comité mixte permanent) ou aux termes de motions adoptées par les deux Chambres (comité mixte spécial).

Sous-comités – Les comités permanents peuvent, s'ils le désirent, déléguer leurs responsabilités à des sous-comités. Ces derniers peuvent être investis de tous les pouvoirs du comité permanent, sauf celui de faire directement rapport à la Chambre. Les comités spéciaux peuvent constituer des sous-comités si la Chambre les y autorise, mais les comités législatifs ne peuvent constituer qu'un sous-comité, celui du programme et de la procédure, communément appelé «comité de direction».

14.(b) Pouvoirs des comités

Les comités sont investis de pouvoirs différents par la Chambre, compte tenu des tâches particulières qui leur incombent.

14. COMITÉS

Généralement, la Chambre des communes délègue à ses comités l'étude détaillée des projets de loi et l'examen approfondi des politiques et programmes du gouvernement. Lorsqu'elle délègue ces responsabilités, la Chambre des communes établit, en s'appuyant sur le Règlement ou à l'occasion sur un ordre spécial de la Chambre, un mandat qui définit expressément la portée des travaux du comité.

14.(a) Les types de comités

Il existe différents types de comités.

Comités pléniers (de la Chambre) — Comme le nom l'indique, ces comités sont composés de tous les députés de la Chambre des communes. Constitués en vertu du Règlement, ils examinent les projets de loi de crédits et à l'occasion, d'autres mesures législatives, dont la Chambre les saisit pour en accélérer l'adoption.

Comités permanents — Ces comités sont créés pour la durée d'une législature afin d'examiner les sujets d'intérêt particulier à la Chambre. Vingt comités permanents sont actuellement constitués en conformité du Règlement de la Chambre. Ils examinent, pour la plupart, les politiques, les programmes et les prévisions budgétaires liés au mandat des ministères qui leur sont confiés. Cependant, la Chambre leur confie parfois l'examen de projets de loi ou des enquêtes spéciales.

Le rapport intitulé *Comptes publics du Canada* est préparé par le Receveur général aux termes de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. En bref, il s'agit d'un rapport détaillé des transactions financières effectuées par tous les ministères et organismes du gouvernement. Ce rapport en trois volumes donne un aperçu des opérations financières du gouvernement ainsi que des états financiers détaillés.

Le Vérificateur général est un haut fonctionnaire de la Chambre qui est chargé de présenter, en sa qualité de vérificateur des *Comptes publics*, un rapport annuel au Président, suite aux vérifications faites par son service, conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général*. Normalement, chaque rapport tourne autour d'un thème central ayant trait à la responsabilité financière et il contient une vérification détaillée des comptes de certains ministères et organismes du gouvernement. Le Comité permanent des comptes publics examine ces vérifications dans le courant de l'année et fait ses observations et commentaires dans un rapport présenté à la Chambre.

compenser la différence en émettant des bons du Trésor, des obligations négociables et des obligations d'épargne du Canada sur les marchés canadiens et étrangers. Par contre, avant de pouvoir faire des emprunts, le gouvernement doit obtenir l'approbation du Parlement. L'article 43 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* précise que : « Les emprunts de fonds et l'émission de titres par Sa Majesté ou pour son compte sont subordonnés à l'autorisation du Parlement ».

D'une façon générale, le gouvernement présente normalement un budget dans le courant du mois de février, dépose le Budget des dépenses principal avant le 1^{er} mars et présente une loi portant pouvoir d'emprunt peu de temps après, afin de fournir au Parlement tous les détails sur ses besoins financiers avant de lui demander la permission d'emprunter. Tel que mentionné plus tôt, le pouvoir d'emprunt s'obtient par l'adoption d'un projet de loi qui peut être débattu et modifié par la Chambre des communes comme tout autre projet de loi.

13.(c)(ii) « Boucler la boucle »

Le rôle de la Chambre des communes dans les plans de dépenses du gouvernement ne s'arrête pas à l'adoption des projets de loi de crédits. La Chambre assume un autre rôle, un rôle de surveillance puisqu'elle est chargée de s'assurer que les crédits votés par elle sont dépensés à bon escient. Ce rôle est délégué au Comité permanent des comptes publics qui examine les *Comptes publics du Canada* ainsi que les rapports annuels du Vérificateur général du Canada, et fait des rapports à ce sujet. Ce rôle de surveillance consiste à « boucler la boucle » parce qu'il termine le cycle financier au cours duquel les crédits sont approuvés, les fonds sont dépensés et les dépenses sont justifiées.

Les pouvoirs d'emprunt sont nécessaires pour permettre au gouvernement de poursuivre ses activités lorsque les recettes n'arrivent pas à couvrir les dépenses. Le gouvernement peut

13.(c)(i) Le pouvoir d'emprunt

Comme nous l'avons déjà dit, les procédures financières de la Chambre des communes sont compliquées. Il y a trois autres éléments qu'il convient de mentionner rapidement, à savoir le processus du pouvoir d'emprunt, les rapports du Vérificateur général et les comptes publics du Canada.

13.(c) Autres éléments se rattachant aux responsabilités financières

À partir de là, la procédure d'examen du projet de loi de voies et moyens est la même que pour les autres projets de loi.

La présentation d'un projet de loi de voies et moyens peut toutefois se compliquer quelque peu s'il contient des dispositions relatives à *certaines dépenses* ou certaines recettes supplémentaires. Un tel projet de loi doit être accompagné d'une recommandation royale qui nécessite un préavis de 48 heures. Selon la déclaration d'un Président qui a été amené à statuer en la matière: «Cela fait intervenir une double procédure... car, en fait, la Chambre [se voit] demander deux fois de procéder à l'étape de la présentation du projet de loi, une fois... par l'acceptation d'une motion de voies et moyens, et une seconde fois... par la motion usuelle demandant la permission de présenter le projet de loi.» (*Débats*, 8 juin 1988, p. 16254.)

Au Canada, contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne, les lois fiscales de base demeurent en vigueur d'une année à l'autre, et il n'est pas nécessaire de les reconduire. Les principales lois visant à regarnir les coffres du Trésor sont la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi sur l'accise*, et la *Loi sur le Tarif des douanes*. Le gouvernement n'a pas besoin de présenter de projet de loi de voies et moyens, sauf s'il désire augmenter les taxes ou impôts.

La présentation d'un projet de loi de voies et moyens doit être précédée d'une autre étape législative: l'adoption de la motion des voies et moyens dont doit découler le projet de loi en question. Cette motion fixe les limites correspondant à toutes les dispositions du projet de loi. Ces limites ne peuvent pas être dépassées durant le processus législatif, à moins que ne soit présentée une autre motion de voies et moyens.

Une motion de voies et moyens peut être présentée n'importe quand et seulement par un ministre de la Couronne. Le ministre peut décider de déposer l'avis pendant la présentation d'un budget (comme nous l'avons déjà dit) ou, s'il s'agit d'une initiative indépendante du Budget, à l'occasion d'un rappel au Règlement, au cours du débat, etc.

Le jour de l'étude d'une motion de voies et moyens est choisi par un ministre qui le désigne de vive voix à la Chambre. La motion ne peut pas être présentée le même jour que l'avis de motion, et elle ne peut pas être étudiée pendant le débat sur le Budget. Lorsqu'on donne lecture d'un ordre du jour en vue de l'examen d'une motion de voies et moyens, la Chambre se prononce directement sans tenir de débat ni sans présenter d'amendement. Lorsque la motion est adoptée, elle devient un ordre de la Chambre en vue du dépôt d'un projet de loi de voies et moyens basé sur les dispositions de la motion. La Chambre procède immédiatement à la première lecture du projet de loi.

- perception d'impôts ou taxes nouveaux;
- maintien d'impôts ou de taxes dont le régime expire;
- hausse du taux d'imposition ou d'une taxe qui existe déjà; et
- application de certains impôts ou taxes à des personnes qui y étaient soustraites.

suivantes:

Les projets de loi de voies et moyens peuvent être fondés sur les mesures fiscales proposées dans un budget, mais ils peuvent également constituer des mesures indépendantes du Budget, adoptées par le gouvernement pour faire face à certaines circonstances économiques spéciales. Ce genre de projet de loi modifie le fardeau fiscal en adoptant une des quatre méthodes

13.(b)(ii) Projets de loi des voies et moyens

La mise en oeuvre des mesures prévues au Budget se fait selon une convention spéciale qu'il est utile d'expliquer. La plupart des gens savent que les changements fiscaux proposés dans le Budget entrent en vigueur immédiatement. Par contre, ces changements n'ont pas encore été promulgués sous forme de loi, puisque le ministre dépose les motions de voies et moyens en même temps que le Budget et que par conséquent les mesures législatives découlant de ces motions n'ont pas encore atteint l'étape de la première lecture. Tant que de telles mesures législatives n'ont pas été adoptées (et cela peut prendre des mois, voire des années), de façon rétroactive, la perception de ces taxes et impôts est volontaire et elle n'est pas légale à proprement parler.

L'amendement aux voix. Enfin, à la fin du sixième jour de débat, c'est la motion principale qui sera mise aux voix.

Budget. Le Règlement interdit de présenter une motion d'adoption de motions de voies et moyens pendant le débat sur le Budget. (Pour plus de détails sur les motions de voies et moyens, voir la section suivante.)

Lorsque le ministre des Finances a terminé son exposé budgétaire, le Président donne la parole à un représentant de l'Opposition officielle qui fait habituellement une brève intervention avant de proposer l'ajournement du débat, se réservant ainsi le droit de prendre la parole le premier à la reprise du débat.

D'après le Règlement de la Chambre, le débat sur le Budget dure six jours (c.-à-d. six jours en plus du jour où le Budget a été présenté) et il ne peut être proposé plus d'un amendement et d'un sous-amendement à la motion du ministre des Finances. L'expert en matière de finances de l'Opposition officielle présente habituellement l'amendement le premier jour de la reprise du débat et plus tard, le premier député qui intervient au nom du deuxième parti minoritaire en importance proposera un sous-amendement.

La durée du discours du ministre des Finances, du premier député qui intervient au nom de l'Opposition officielle, du Premier ministre et du chef de l'Opposition n'est pas limitée. Tous les autres députés doivent limiter leur intervention à vingt minutes, laquelle est suivie d'une période de « questions et commentaires » de dix minutes. Étant donné le caractère très général du débat sur le Budget, la présidence a tendance à ne pas appliquer la règle de la pertinence à cette occasion.

Le Règlement établit un échéancier précis pour l'examen du Budget par la Chambre. Le deuxième jour du débat, le Président interrompt les délibérations quinze minutes avant l'heure prévue et il met le sous-amendement aux voix. Le quatrième jour, il interrompra de nouveau les délibérations pour mettre

13.(b)(i) Le Budget

nécessaires pour faire face à ses dépenses et exerce ainsi une influence sur l'économie du pays. Les voies et moyens comportent deux procédures fondamentales: l'une permet au ministre des Finances de présenter un exposé économique appelé «Budget»; l'autre est la condition préalable à la présentation de projets de loi à caractère fiscal.

Le Budget est un des principaux moyens dont dispose le gouvernement pour énoncer ses politiques financières, économiques et sociales. Il indique l'orientation économique générale que le gouvernement compte prendre.

Le Budget ne doit pas nécessairement être présenté à un moment donné de l'année, ni même une fois par an. L'usage veut toutefois qu'un exposé budgétaire soit fait une fois par an et, depuis peu, il a tendance à être prononcé avant le dépôt du Budget des dépenses principal, c.-à-d. avant le 1^{er} mars.

Le ministre des Finances met le processus en route en demandant de vive voix à la Chambre qu'un ordre du jour portant présentation d'un budget à une date précise, soit désigné. Le Règlement stipule que le jour est automatiquement désigné dès que le ministre en fait la demande.

Selon l'usage, l'exposé budgétaire est fait par le ministre des Finances après la fermeture des marchés boursiers. Il propose: «Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du gouvernement» et expose les mesures budgétaires. Le ministre peut alors déposer un ou plusieurs avis de motion de voies et moyens, portant augmentation des impôts ou des taxes. Ces motions seront adoptées ultérieurement, à la fin du débat sur le

Période se terminant le 30 juin.

- Dix jours désignés (neuf pour l'étude des motions de l'opposition)
- Budget des dépenses principal – adoption du Budget et du projet de loi de crédits correspondant
- Budget des dépenses supplémentaire (le cas échéant) – adoption du Budget et du projet de loi de crédits correspondant

Période se terminant le 10 décembre.

- Six jours désignés
- Budget supplémentaire (le cas échéant) – adoption du Budget et du projet de loi de crédits correspondant

Période se terminant le 26 mars.

- Neuf jours désignés
- Budget des dépenses supplémentaire (le cas échéant) – adoption du Budget et du projet de loi de crédits correspondant
- Crédits provisoires – adoption des crédits et du projet de loi de crédits correspondant

13.(b) Les voies et moyens

L'expression parlementaire «les voies et moyens» désigne le procédé par lequel le gouvernement se procure les ressources

Les subsides — Récapitulation

Rappelons brièvement les différentes étapes de l'étude des subsides pour chaque période de subsides :

En cas de désaccord entre les partis d'opposition sur l'attribution des jours désignés, le Président décidera quelles motions seront débattues. Ce faisant, la présidence tient compte de la représentation des partis à la Chambre, du nombre de jours déjà réservés à chaque parti et du fait que les motions en question feront l'objet d'une mise aux voix ou non.

C'est le gouvernement qui choisit les jours désignés pour l'examen des subsides. Normalement, le leader parlementaire du gouvernement annonce de vive voix après la période des questions que la Chambre examinera une motion de subsides le lendemain. Par contre, le choix des questions à l'étude les jours désignés appartient aux partis de l'opposition. Les motions peuvent porter sur n'importe quel sujet relevant de la compétence du Parlement du Canada. D'après le Règlement, on peut désigner au maximum quatre de ces motions par période de subsides (maximum huit au total pour l'année) comme « motions qui font l'objet d'un vote », ce qui signifie que la Chambre arrivera à une décision à la fin du débat. C'est toujours l'opposition qui décide quelles motions pourront être mises aux voix.

La motion portant adoption du Budget des dépenses principal et du projet de loi de crédits; il reste donc en fait 24 jours de débats, que l'on appelle tantôt « jours désignés », tantôt « jours consacrés à l'étude des subsides » ou encore « jours réservés à l'opposition » et qui sont réservés à un débat sur des motions proposées par l'opposition.

Lorsque le Parlement n'est pas en session et que l'on a besoin de toute urgence de crédits qui n'ont pas été prévus, le gouverneur en conseil peut, par décret, ordonner l'établissement d'un mandat spécial, qui doit être signé par le Gouverneur général, en vue d'autoriser un paiement à même le Trésor. Grâce à cette disposition, le gouvernement peut continuer à fonctionner, même si le Parlement ne siège pas.

Aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, tous les mandats spéciaux doivent être publiés dans la *Gazette du Canada* dans les 30 jours suivant leur établissement. Par ailleurs, dans les 15 jours suivant la prochaine séance du Parlement, le gouvernement doit déposer à la Chambre un état de tous les mandats ainsi établis pendant l'intersession, et le montant des crédits doit figurer dans la demande de subsides suivante.

13.(a)(ii) Les subsides: l'étape des débats généraux

Un aspect fondamental des principes sur lesquels reposent les procédures financières du Parlement veut que celui-ci n'accorde pas de subsides tant que l'opposition n'a pas eu l'occasion de démontrer pourquoi ils devraient être refusés, ce qui donne lieu à un débat pendant les jours désignés pour l'examen des subsides.

Il y a en tout 25 jours par année financière qui sont désignés pour l'examen des subsides: dix jours pour la période se terminant le 30 juin, six jours pour la période se terminant le 10 décembre et neuf jours pour la période se terminant le 26 mars. Le dernier jour désigné de la période se terminant le 30 juin est réservé à l'étude de

Le Budget des dépenses supplémentaire

Comme le Budget des dépenses principal est établi bien avant le début de l'exercice financier auquel il correspond, il arrive de temps à autre que les montants prévus pour certains programmes soient insuffisants ou qu'il faille faire face à des imprévus. C'est là qu'intervient le Budget des dépenses supplémentaire.

Le Budget des dépenses supplémentaire comporte parfois des postes budgétaires de *un dollar* appelés «crédits d'un dollar», c'est-à-dire ceux au titre desquels le gouvernement ne demande pas de crédits nouveaux ou supplémentaires mais uniquement l'autorisation d'affecter différemment des crédits déjà prévus.

Dès qu'il est déposé, le budget supplémentaire est, à l'instar du budget principal, renvoyé aux comités permanents concernés qui l'examinent et en font rapport à la Chambre. Rapport doit être fait, ou réputé avoir été fait, au plus tard trois jours de séance avant le dernier jour désigné de la période de subsides au cours de laquelle le budget supplémentaire a été déposé.

La procédure suivie pour le budget principal s'applique aussi au budget supplémentaire: les députés peuvent donner avis d'une motion d'opposition à certains postes (un préavis de 24 heures seulement est requis pour ces motions, au lieu de 48), et le gouvernement peut donner avis d'une motion visant à rétablir certains postes.

Une fois que le budget supplémentaire est adopté, un projet de loi de crédits est lu immédiatement pour la première fois et il est adopté à la fin du dernier jour désigné de la période de subsides.

raison de cette limite de temps, le projet de loi n'est habituellement pas débattu ni modifié.

Les crédits provisoires

Le processus d'adoption du Budget des dépenses principal et du projet de loi de crédits correspondant, que nous venons de décrire, comporte cependant une faille évidente. En effet, puisque l'année financière commence le 1^{er} avril, et que le projet de loi de crédits n'est adopté que le dernier jour désigné de la période de subsides se terminant le 30 juin, la Couronne ne dispose en principe d'aucuns fonds pendant cette période de trois mois.

On a résolu le problème en lui permettant de demander une avance sur le Budget des dépenses principal, avance que l'on appelle «les crédits provisoires». La motion concernant les crédits provisoires est habituellement adoptée le dernier jour désigné de la période de subsides se terminant le 26 mars. Le gouvernement dépose un avis de motion précisant les sommes d'argent dont il a besoin, qui sont exprimées en douzièmes du Budget des dépenses principal. La plupart des sommes correspondent à trois douzièmes et couvrent par conséquent les trois mois qui doivent s'écouler avant l'adoption du Budget des dépenses principal. Une fois la motion d'adoption des crédits provisoires agréée, un projet de loi de crédits est adopté de la manière décrite ci-dessus.

Le fait que la Chambre accède à une demande de crédits provisoires ne signifie pas qu'elle approuve les différents programmes. Les comités permanents examinent les crédits correspondant aux programmes qui ont fait l'objet de crédits provisoires, de la façon habituelle. Ils ne peuvent toutefois pas réduire le montant des crédits en-deçà des sommes dont l'octroi a déjà été approuvé dans les crédits provisoires.

Le gouvernement doit donner un préavis d'au moins 48 heures pour les motions portant adoption des prévisions budgétaires. Il en va de même pour les motions visant à rétablir des postes qui ont été réduits ou supprimés en comité. Les députés peuvent aussi déposer un avis d'opposition à un poste budgétaire. Durant la période de subsides se terminant le 30 juin, le préavis d'opposition requis est de 48 heures.

Le dernier jour consacré à l'examen des subsides durant la période se terminant le 30 juin, toutes les motions de l'opposition et les motions portant adoption du Budget des dépenses principal sont examinées par la Chambre qui peut tenir un débat. Cependant, d'après le Règlement, à 22 heures au plus tard, le Président doit mettre aux voix toutes les questions nécessaires à l'expédition des motions.

Le projet de loi de crédits

L'étape qui suit l'adoption du Budget des dépenses principal dans le processus de financement des programmes du gouvernement est l'adoption d'un projet de loi de crédits. Celui-ci autorise le retrait des fonds du Trésor, et comme il est basé sur les prévisions budgétaires, les débours qu'il prévoit ne doivent pas dépasser les limites fixées dans les prévisions budgétaires.

Le dernier jour désigné de la période de subsides se terminant le 30 juin, la Chambre, immédiatement après avoir souscrit à une motion d'adoption, procède à la première lecture du projet de loi de crédits, sans qu'il soit requis de proposer une motion demandant la permission de le présenter. Le projet de loi franchit les étapes habituelles du processus législatif, sauf qu'il est renvoyé à un Comité plénier après la deuxième lecture. Une disposition spéciale du Règlement prévoit l'adoption du projet de loi le jour même. En

un. Chaque crédit fait l'objet d'une motion distincte, qui peut être adoptée (approbation de la dépense), amendée (réduction du montant prévu), ou rejetée (suppression de la dépense). Un comité ne peut augmenter le montant d'un crédit, car il empièterait sur la prérogative financière de la Couronne. Il ne saurait par ailleurs mettre en question des crédits législatifs puisque ceux-ci ont déjà été approuvés par des lois.

Dans le cadre de l'étude du Budget des dépenses principal, le comité peut être appelé à faire comparateur des témoins, et par conséquent à interroger le ministre compétent, les fonctionnaires du ministère ou organisme en cause ainsi que d'autres personnes ou groupes intéressés.

Lorsqu'un comité a terminé son examen des prévisions budgétaires, il en fait rapport à la Chambre. Les rapports ne doivent pas contenir de recommandations portant sur le fond; les crédits prévus dans les prévisions budgétaires ne peuvent qu'être adoptés, réduits ou rejetés. Les comités qui n'ont pas fait rapport du Budget au 31 mai, sont réputés en avoir fait rapport.

La seule exception à cette échéance du 31 mai est prévue au paragraphe 81(4) du Règlement qui permet au chef de l'Opposition de présenter une motion tendant à prolonger l'étude du Budget des dépenses principal d'un ministère ou d'un organisme en particulier. Cette motion est réputée adoptée le dernier jour de séance avant le 31 mai et elle permet au comité concerné de reporter la présentation de son rapport de dix jours de séance, ou jusqu'au jour de séance qui précède immédiatement le dernier jour désigné.

Adoption du Budget des dépenses principal

Lorsque les rapports des comités permanents ont été déposés, tous les députés ont l'occasion d'examiner les décisions des comités avant la présentation des motions d'adoption.

gouvernement (Partie I) qui donne un aperçu de l'ensemble des dépenses du gouvernement; le Budget des dépenses principal (Partie II) qui énonce les postes budgétaires de chaque ministère; les Plans de dépenses des ministères (Partie III) qui consistent en une série de livres fournissant des détails supplémentaires sur tous les programmes de chaque ministère ou organisme.

La Partie II du Budget des dépenses – le Budget des dépenses principal, devient le point de mire de la Chambre. Il regroupe deux types de postes: les postes législatifs et les postes budgétaires. Les postes législatifs figurent au Budget à titre d'information seulement, car les dépenses qui les composent ont été approuvées de façon permanente par des lois. Le traitement des juges, par exemple, entre dans cette catégorie de dépenses. Quant aux postes budgétaires, ce sont ceux qui correspondent aux dépenses proposées par le gouvernement, pour lesquelles on demande l'approbation du Parlement.

Le Budget des dépenses principal est étudié en comité et renvoyé à la Chambre pour y être adopté. Un projet de loi basé sur le Budget, le projet de loi de crédits, est examiné d'abord à la Chambre, puis au Sénat pour recevoir finalement la sanction royale. On trouvera ci-dessous des détails supplémentaires à ce sujet.

Examen en comité du Budget des dépenses principal

Le Budget des dépenses principal est renvoyé par la Chambre aux comités permanents aux fins d'examen. Chaque comité est saisi de la partie du Budget qui correspond à son champ de compétence (par exemple, les prévisions budgétaires du ministère de l'Agriculture sont renvoyées au Comité de l'agriculture). Le comité examine les différents postes budgétaires, appelés «crédits», un à

communes confirme dans son Règlement qu'elle seule a le pouvoir d'accepter ou de refuser que l'on aille puiser de l'argent dans le Trésor ou que l'on impose un fardeau fiscal au contribuable.

13.(a) Les travaux des subsides

Le discours du Trône, qui est prononcé par le Gouverneur général au début de chaque session, annonce aux députés de la Chambre des communes qu'on leur demandera d'allouer les fonds nécessaires pour assurer les services et effectuer les dépenses autorisées par le Parlement. Pour ce faire, on suit un programme relativement rigide axé sur un exercice allant du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante. L'année financière est divisée en trois «périodes de subsides», se terminant le 30 juin, le 10 décembre et le 26 mars. Les délais prévus pour l'étude des différentes questions de subsides correspondent à chacune de ces trois périodes.

Les travaux des subsides peuvent se diviser généralement en deux étapes, une étape législative (prévisions budgétaires et projets de loi de crédits) et une étape de débats généraux (motions de subsides présentées par l'opposition).

13.(a)(i) Subsides: Etape législative

Le plan de dépenses du gouvernement pour l'exercice est exposé dans une série de documents appelés «Budget des dépenses» ou «Livres bleus». Le Budget des dépenses pour l'exercice qui suit est déposé à la Chambre des communes, accompagné d'une recommandation royale, le ou avant le 1^{er} mars de l'exercice qui se termine. Il se présente en trois parties: le Plan de dépenses du

personnellement la totalité des dépenses publiques. Le gouvernement devenant de plus en plus complexe, et les moyens financiers de la Couronne ne suffisant plus à répondre aux besoins, le Souverain, forcé de chercher de nouvelles sources de revenu, convoqua un conseil pour trouver des moyens d'aider la Couronne. Le décret de convocation du conseil de 1295 (appelé par la suite «Model Parliament») disait: «Ce qui concerne le peuple entier doit être approuvé par le peuple entier.» Le rôle du Parlement commençait alors à se préciser.

Pour comprendre tout le système par lequel le gouvernement obtient les recettes nécessaires pour faire face à ses dépenses, il faut savoir que c'est la Couronne qui demande des fonds et le Parlement qui les octroie. Autrement dit, les demandes de fonds doivent émaner de la Couronne, qui se fait conseiller par son Cabinet. Au Canada, la requête est présentée, sous la forme d'une recommandation du Gouverneur général, à la Chambre des communes, qui peut y faire droit ou la rejeter. Les recettes sont produites par des mesures fiscales présentées à la Chambre des communes par un ministre de la Couronne.

La Loi constitutionnelle de 1867 contient une bonne partie des dispositions qui régissent le financement des activités du gouvernement. La *Loi* prévoit la création d'un Fonds du revenu consolidé, maintenant appelé «le Trésor». Ce Fonds du revenu consolidé s'inspire de celui créé en Grande-Bretagne en 1787, en vertu duquel il n'était plus nécessaire de faire concorder une dépense donnée avec certaines recettes. On peut donc considérer les recettes et les dépenses comme des dépôts et des retraits faits à même cette caisse centrale.

La *Loi* consacre par ailleurs le droit d'initiative de la Couronne en matière de dépenses et elle précise que toutes les mesures législatives prévoyant la perception de taxes ou d'impôts doivent émaner de la Chambre des communes. La Chambre des

13. PROCÉDURES FINANCIÈRES

Introduction

La façon dont le gouvernement, d'une part, se procure l'argent nécessaire et, d'autre part, le dépense est régie par une série de procédures bien spéciales qui puisent leur source dans le patrimoine constitutionnel et parlementaire du Canada. Il s'agit de processus compliqués qui reposent pourtant sur des principes fondamentaux simples. Le présent chapitre expose brièvement ces principes de base en précisant leur origine historique, ainsi que les différentes étapes du processus par lequel le gouvernement se procure de l'argent et le dépense.

Les procédures financières du Parlement peuvent être divisées en deux catégories distinctes : les **voies et moyens**, qui permettent au gouvernement d'avoir des recettes (habituellement en percevant des taxes et des impôts), et les **subsidés**, c'est-à-dire le processus d'approbation des dépenses se rattachant à différents programmes et services. Toutes les mesures fiscales et les dépenses doivent être sanctionnées par des lois et tous les projets de loi doivent émaner de la Chambre des communes.

Les principes sur lesquels reposent les procédures financières en vigueur au Canada sont le produit de l'évolution du gouvernement de type parlementaire de la Grande-Bretagne et des relations financières qui existaient entre la Couronne et le Parlement. Dans l'Angleterre médiévale, le roi devait assumer

questions qui ne peuvent être débattues que sur une motion de fond, ne peuvent être soumis pour étude par la Chambre à l'occasion du débat d'urgence. Les règles traditionnelles du débat, comme celles des affaires en instance et de l'anticipation, s'appliquent également au débat d'urgence. Pour apprécier la recevabilité de la motion, le Président peut tenir compte de la volonté générale de la Chambre de débattre le sujet proposé. Enfin, le Président peut remettre sa décision à plus tard au cours de la même séance. Il n'est pas tenu de fournir les motifs de sa décision.

Le débat d'urgence est actuellement reporté jusqu'à 20 heures (il est aussitôt abordé le vendredi), mais le Président (souvent après consultation des leaders à la Chambre) peut décider de le remettre jusqu'à une heure précise de la prochaine journée de séance.

Au cours du débat d'urgence, l'intervention de chaque député est limitée à 20 minutes. Le débat d'urgence n'est pas interrompu par les affaires émanant des députés ni par l'heure de l'ajournement quotidien. Cependant, si le débat d'urgence se termine avant l'heure de l'ajournement, la motion est réputée avoir été retirée. Autrement, lorsque de l'avis de la présidence le débat est terminé ou qu'il est minuit (ou 16 heures le vendredi), le Président déclare la motion adoptée et il lève la séance jusqu'au jour de séance suivant.

proprement dit est reporté généralement à 20 heures le soir même; le vendredi il est aussitôt abordé.

Tout ce processus est régi, à ses différentes étapes, par un certain nombre de règles et de conditions précises. Au départ, le député doit donner au Président un avis écrit de son projet de motion au moins une heure avant d'en saisir la Chambre. Une motion d'ajournement en vue d'un débat d'urgence ne peut être proposée qu'après les affaires courantes ordinaires.

Le député se lève et, sans formuler d'autre argument, demande la permission de présenter une motion d'ajournement pour que la Chambre puisse discuter de l'affaire urgente. Le Règlement énonce les critères selon lesquels le Président détermine si la nature de l'affaire est telle qu'une motion d'ajournement doit être proposée à la Chambre. D'abord, il doit tenir compte de la mesure dans laquelle l'affaire concerne les responsabilités administratives du gouvernement ou pourrait faire partie du domaine de l'action ministérielle; il doit également tenir compte de la probabilité que la Chambre puisse être saisie de l'affaire par d'autres moyens. Le Règlement précise en outre que l'affaire doit se rapporter à une véritable urgence, qu'on ne peut proposer qu'une seule motion de ce genre par séance, que la motion ne doit porter que sur un sujet et qu'elle ne doit pas remettre en discussion une affaire déjà débattue aux termes des dispositions concernant le débat d'urgence. Les décisions des Présidents ont de plus permis d'établir qu'il ne doit pas s'agir d'une question d'intérêt exclusivement local ou régional, qu'elle ne doit pas concerner un groupe précis ou une industrie particulière ni toucher l'administration d'un ministère; les problèmes chroniques ont également été jugés irrecevables aux fins du débat d'urgence. Les ouvrages de procédure établissent clairement que les sujets dérivant de discussions tenues antérieurement au cours de la même session, les dispositions d'un projet de loi dont le Sénat est saisi, les questions de privilège ou les rappels au Règlement ainsi que les

des affaires courantes ou des délibérations sur la motion d'ajournement de la séance précédente devrait être pris en considération immédiatement après les affaires courantes. Cependant, la présidence tend encore à régler sur-le-champ les questions de langage non parlementaire.

Un député ne peut invoquer le Règlement pour présenter une motion. Cependant, si le rappel au Règlement est fondé sur l'article 62 du Règlement — «Que le député soit maintenant entendu» — le Président peut, après avoir jugé l'argument bien fondé, permettre au député de proposer la motion. Un député ne peut demander au Président de statuer sur des questions d'ordre constitutionnel ou sur un point de droit; il ne peut d'ailleurs invoquer le Règlement pour retarder ou empêcher l'examen d'une motion inscrite en son nom. Par ailleurs, il est interdit à un député d'invoquer le Règlement contre lui-même ou, lorsque la Chambre est déjà saisie d'un rappel au Règlement, d'en soulever un deuxième.

12.(e) Débat d'urgence

Une motion d'ajournement de la Chambre ne peut faire l'objet d'un débat. Cependant, le Règlement autorise un débat sur une telle motion dans certains cas spécifiques. Le plus connu est le débat d'ajournement quotidien, dont il est question au chapitre 9. Un second type de débat d'ajournement est possible s'il a pour objet «une affaire déterminée et importante dont l'étude s'impose d'urgence». Ainsi, le député qui souhaite que la Chambre débâte une affaire urgente commence par demander l'autorisation de proposer l'ajournement de la Chambre. Le Président doit décider si l'affaire doit être portée immédiatement à l'attention de la Chambre. (Il s'agit ici de l'urgence du débat et non de l'urgence de la question soulevée.) Si le Président accepte la demande, le débat

équivalant à une règle) auquel il estime qu'il a été porté atteinte, faute de quoi le Président peut exiger qu'il le fasse. En général, il est permis au député d'invoquer le Règlement en toutes circonstances, à condition de ne pas interrompre le Président. Même si diverses dispositions réglementaires prescrivent que certaines choses doivent être faites «sur-le-champ» ou «sur-le-champ, sans débat», rien n'interdit au député qui a constaté quelque irrégularité grave de la signaler aussitôt à l'attention du Président.

Le Président ne statue sur les rappels au Règlement que lorsqu'ils se présentent et non par anticipation. On ne peut, du parquet de la Chambre, poser des questions hypothétiques au Président sur la procédure. En outre, celui-ci n'est pas obligé d'attendre qu'un député finisse son intervention mais doit plutôt attirer immédiatement l'attention sur toute irrégularité dans la discussion ou la procédure et prendre une décision à l'égard de chaque rappel au Règlement. Aucun débat n'est permis sur une décision de ce genre et cette dernière ne peut faire l'objet d'aucun appel à la Chambre.

La révision du Règlement de 1986 incorpore, en matière de rappel au Règlement, un usage qui s'est développé au cours des ans, du moins depuis l'époque du Président Jérôme. Ces changements établissent le moment où certains rappels au Règlement peuvent être soulevés et permettent de nuancer en partie la pratique dont Beauchesne fait état.

Alors qu'il demeure toujours possible de soulever des rappels au Règlement au cours d'un débat, ils ne peuvent être soulevés sur-le-champ pendant les «Déclarations de députés» ou les «Questions orales». Ils peuvent être entendus à la conclusion de l'une ou l'autre période si le temps alloué à chacune de ces rubriques n'a pas été complètement utilisé ou «immédiatement après les affaires courantes». Tout rappel au Règlement découlant

Néanmoins, les députés s'abstiennent normalement de commenter les délibérations, les preuves et conclusions avant qu'un rapport définitif n'ait été déposé par la commission ou l'organisme.

Dans son premier rapport (déposé le 29 avril 1977 et non adopté) le Comité spécial sur les droits et immunités des députés a fait les recommandations suivantes concernant l'application par le Président de la convention: «De l'avis même du Comité, il n'est pas possible d'établir des règlements précis quant à l'application de la convention relative aux affaires en instance *sub judice*, et il serait d'ailleurs peu souhaitable de le faire. [Le Président] doit exercer son pouvoir discrétionnaire en la matière, tout en se servant de son autorité pour empêcher tout débat à la Chambre portant sur des affaires en instance; son intervention ne devrait néanmoins être qu'exceptionnelle, notamment s'il juge que tel ou tel débat pourrait léser certains intérêts.»

12.(d) Rapports au Règlement

Les rappels au Règlement ont pour objet d'attirer l'attention sur toute dérogation au Règlement, à la procédure législative ordinaire; un député peut invoquer le Règlement en tout temps, qu'il ait ou non déjà pris la parole.

Tout député a le droit et le devoir de signaler au Président tout ce qui, à son avis, est contraire au bon ordre. Il peut interrompre le débat pour expliquer succinctement l'objet de son intervention au Président, mais il doit le faire dès que se produit l'irrégularité. Autrement dit, l'infraction au Règlement doit être signalée au Président dès qu'elle se présente, avant que les travaux n'en arrivent à un point où un rappel serait déplacé. Le député qui invoque le Règlement doit citer l'article du Règlement (ou l'usage

12.(c) Convention relative aux affaires en instance *sub judice*

Dans l'intérêt de la procédure judiciaire et de la justice, il s'est établi dans les usages parlementaires une convention suivant laquelle les députés évitent, lors des débats ou dans leurs questions et motions, d'évoquer des sujets alors en instance devant les tribunaux. Il s'agit d'une convention, car il n'existe aucune disposition écrite explicite qui interdise au Parlement d'étudier une question en instance devant un tribunal. C'est une contrainte à laquelle la Chambre s'assujettit d'elle-même et qui protège un accusé dont la cause est en cours d'instruction ou de jugement de toute discussion publique de cette cause.

L'application de cette convention est maintenant bien établie dans certaines circonstances; dans certaines autres, elle est souvent laissée à la discrétion et au jugement du Président. Pourtant, en général, elle est régie par quatre lignes directrices. Tout d'abord, les auteurs de traités de procédure (May, Bourinot et Beauchesne) s'entendent sur le fait que la convention relative aux affaires en instance *sub judice* ne s'applique pas aux projets de loi puisque cela violerait le droit fondamental du Parlement de légiférer. Deuxièmement, cette convention s'applique aux questions liées aux affaires pénales avant le prononcé du jugement. De plus, s'il y a appel, la question retombe immédiatement sous la protection de la convention. Troisièmement, la présidence a toujours pris des précautions avant de permettre des allusions à des affaires civiles non encore jugées. Lorsque le tribunal saisi est une cour d'archives (une cour qui peut imposer une amende ou une sentence d'emprisonnement), la présidence est portée à se prononcer en faveur de la convention, mais seulement à partir du moment où l'affaire est effectivement en instance. Enfin, cette convention n'est pas invoquée lorsqu'une commission royale ou un autre organisme, qui n'est pas une cour d'archives, est saisi d'une affaire.

Présentée en vertu de l'article 78(1) du Règlement, une motion non sujette à débat peut prévoir un horaire relatif à l'étude d'un projet de loi pour une ou plusieurs étapes du processus législatif. D'autre part, une motion présentée en vertu de l'article 78(2) peut prévoir un horaire de travail pour une seule étape; par contre, cette motion peut inclure l'étape du rapport et celle de la troisième lecture si toutefois cela n'est pas contraire au paragraphe 10 de l'article 76 du Règlement. De plus, cette motion ne peut faire l'objet d'un débat de plus de deux heures. Pendant cette période, aucun député ne peut prendre la parole deux fois ni parler pendant plus de 10 minutes. Lorsque le débat sur la motion est terminé ou que la période de deux heures est écoulée (selon la première éventualité à survenir), le Président met aux voix toutes les questions d'usage pour disposer de la motion.

Dans l'éventualité où un accord ne pourrait être conclu aux termes des articles 78(1) ou 78(2), l'article 78(3) prévoit que le gouvernement peut proposer l'horaire de son choix sous réserve des restrictions prévues à l'article 78(2). Les motions présentées aux termes de l'article 78(3) sont sujettes aux restrictions suivantes: a) un avis indiquant qu'un accord n'a pu être conclu et que le gouvernement a l'intention de proposer l'attribution du temps de parole doit avoir été signifié oralement lors d'une séance précédente; b) le temps attribué à une étape quelconque de l'étude ne peut être de moins d'une journée de séance et doit être conforme au paragraphe 10 de l'article 76 du Règlement; et c) la motion est sujette à débat aux conditions prévues à l'article 78(2) du Règlement.

Les trois conditions en vertu desquelles le gouvernement peut proposer d'attribuer le temps de parole sont précisées à l'article 78 du Règlement. Bien que l'attribution du temps de parole ressemble à certains égards à la clôture, elle permet au gouvernement de négocier avec les partis d'opposition afin d'établir à l'avance un échéancier aux fins de l'étude d'un projet de loi d'intérêt public et ce, à l'égard d'une ou de plusieurs étapes du processus législatif. L'article 78(1) du Règlement s'applique lorsque le gouvernement a obtenu l'accord des représentants de tous les partis et l'article 78(2) s'applique lorsqu'il a l'accord d'une majorité des représentants des partis au sujet de l'attribution du temps de parole. Dans les deux cas, le ministre peut présenter sa motion sans préavis en exposant simplement les termes de l'accord.

Attribution d'une période de temps

Lorsqu'un ministre propose la clôture, le Président met immédiatement la question aux voix. Si le vote est positif, le débat sur la motion faisant l'objet de la clôture reprend. Cependant, il est cette fois assujéti à deux restrictions qui ne s'appliquent pas aux débats en général: a) aucun député ne peut prendre la parole plus d'une fois ni parler pendant plus de 20 minutes; b) aucun député ne peut demander la parole après 1 heure du matin. Lorsque le dernier intervenant a parlé, le Président met aux voix toutes les questions nécessaires pour disposer de la motion, y compris tout amendement ou sous-amendement. Lorsqu'un député a pris la parole au sujet de la motion principale avant l'adoption de la motion de clôture, il peut intervenir de nouveau au sujet d'un amendement ou d'un sous-amendement, mais un député qui est intervenu une fois au sujet de la motion principale après que la clôture a été proposée ne peut reprendre la parole au sujet d'un amendement ou d'un sous-amendement.

12.(b) Clôture et attribution d'une période de temps

Clôture

Les principes parlementaires — selon lesquels la majorité a le droit de garantir la bonne conduite des affaires publiques et la minorité, celui d'être entendu — tendent souvent à s'opposer, notamment lors de l'étude de projets de loi controversés; en pareil cas, le Règlement permet au gouvernement de proposer la clôture pour dénouer l'impasse. Toutefois, en raison de l'opposition politique qu'elle suscite habituellement, cette mesure n'a guère été invoquée depuis que le Premier ministre Borden l'a introduite en 1913 pour limiter le débat sur le projet de loi relatif aux forces navales de l'Empire. Bien qu'on puisse l'appliquer à toute question débattue, habituellement la clôture n'est plus invoquée que lorsque la Chambre est saisie de motions de fond, puisque le gouvernement peut limiter le débat sur les projets de loi en recourant à la procédure, moins controversée politiquement, de l'attribution du temps de parole.

Le gouvernement est tenu de donner un avis oral de 24 heures pour toute motion visant à mettre fin à un débat à la Chambre. Cet avis peut être donné le jour même où la motion qui fait l'objet du débat est présentée et l'usage veut que le débat sur cette motion ait déjà été commencé. La motion de clôture («que le débat ne soit plus ajourné») ne peut donc être présentée que si le débat sur la question dont la Chambre est alors saisie a déjà été ajourné *au moins une fois*; de plus, la motion de clôture ne peut faire l'objet d'un débat et elle est proposée immédiatement avant l'appel de l'ordre du jour portant reprise du débat ajourné.

La règle de la pertinence s'applique tout particulièrement aux diverses étapes des projets de loi. Étant donné que chacune des étapes comporte un débat plus ou moins limité, le Président peut avoir recours à ces limites pour appliquer la règle de la pertinence: a) à l'étape de la deuxième lecture, alors que le débat est limité au principe du projet de loi, un débat portant sur des articles particuliers est hors de propos (Lorsqu'il s'agit d'un projet de loi visant à modifier une loi existante, un débat qui dépasserait la portée du projet de loi et toucherait des parties de la loi qui ne sont pas visées par la mesure législative proposée est également hors de propos.); b) à l'étape du rapport, en dépit de sa similitude avec le débat en comité où une discussion de portée générale est traditionnellement permise lorsqu'on aborde l'article 1, une telle discussion a été jugée hors de propos; c) bien que de longs débats soient rares à l'étape de la troisième lecture, tout débat qui ne se limite pas au contenu du projet de loi est hors de propos.

Pendant le débat sur la motion portant Adresse en réponse au discours du Trône et sur la motion afférente au Budget, l'application de la règle de la pertinence est moins rigide que pour les autres motions. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'amendements à ces deux motions, le principe de la pertinence tend à être appliqué de façon plus stricte. Pendant le débat sur l'Adresse en réponse, alors que les députés peuvent parler des sujets de leur choix, le Président ne fait habituellement aucun effort pour appliquer la règle de la pertinence. En outre, quoique les discours prononcés pendant le débat sur le Budget doivent se rapporter à la motion principale, les termes mêmes de la motion («Que la Chambre approuve la politique budgétaire générale du gouvernement») donnent une plus grande latitude aux députés et permettent plus de souplesse dans l'application de la règle de la pertinence.

observations des députés à une même étape d'un débat. Ainsi, dans le cas d'un projet de loi, il est évident qu'un argument présenté à une étape peut être repris légitimement à une autre étape.

En rappelant un député à l'ordre, le Président peut l'avertir qu'il ne pourra poursuivre s'il persiste à se répéter. Si le député persiste malgré tout, le Président peut mettre à exécution l'avertissement et, dans un tel cas, le député doit reprendre son siège et un autre député peut se lever pour prendre la parole ou si le débat est terminé, le Président met la question aux voix. Dans le cas improbable où un député ne tiendrait pas compte de ses instructions, le Président a le pouvoir de le désigner par son nom.

Pertinence

La règle de la pertinence peut s'appliquer lorsque les observations d'un député ne serrent pas d'assez près la question à l'étude. En règle générale, les observations sont jugées hors de propos si leur rapport avec la question principale n'est pas immédiatement apparent; ou si après avoir rappelé un député à l'ordre parce qu'il s'éloignait trop de la question, le Président n'est toujours pas satisfait des justifications apportées par le député ou encore, si la question soulevée par le député peut faire en soi l'objet d'une motion spéciale d'importance. Le même principe qui veut que le débat soit pertinent à la motion principale s'applique également à l'égard des amendements. Ainsi, des arguments jugés hors de propos pendant le débat le sont tout autant s'ils prennent la forme d'un amendement. Même si l'amendement vise à remplacer tous les mots de la motion principale après le mot «que», le débat est limité à la motion principale et à l'amendement, toute autre proposition étant hors de propos.

12.(a) Répétitions et pertinence

Les répétitions, particulièrement lors des trois lectures d'un projet de loi, font partie intégrante du processus législatif et partant, il est presque inévitable qu'elles surviennent à quelque étape du débat. De plus, les digressions, soulevant la question de pertinence, sont difficiles à éviter en raison de la complexité et de la diversité des travaux de la Chambre et du fait que des observations, apparemment hors de propos, se rattachent quoique indirectement à la question à l'étude. Il s'ensuit que les règles qui s'appliquent aux digressions et aux répétitions sont difficiles à définir et d'application délicate. Appliquées à la lettre, elles peuvent écourter le débat; appliquées de façon inappropriée, elles risquent de porter sérieusement atteinte au droit d'un député à être entendu.

Répétitions

La règle interdisant les répétitions vise principalement à permettre à la Chambre d'en arriver à une décision. Un empêchement, tel que l'usage inefficace du temps de la Chambre, constitue une violation de la règle suffisamment importante pour que l'on rappelle un député à l'ordre. La lecture de lettres, même à l'appui d'un argument, est considérée comme une utilisation inefficace du temps réservé aux travaux de la Chambre. Un député peut être rappelé à l'ordre dans au moins deux autres cas de transgression de la règle qui interdit les répétitions: premièrement, un député ne peut faire allusion à une décision de la Chambre prise au cours de la même session et, deuxièmement, un député ne peut répéter les termes ni reprendre la substance d'un argument déjà présenté sur une question, que ce soit par lui ou par un autre député. Cette dernière restriction ne s'applique qu'aux

convention relative aux affaires en instance *sub judice* (expliquée d'avantage à la section 12.(c)) et la règle de l'anticipation. La convention relative aux affaires en instance *sub judice* interdit de faire allusion, en Chambre, à toute affaire pendante devant les tribunaux. La seconde règle interdit d'anticiper sur une décision relative à une question déjà inscrite au *Feuilleton* en proposant un débat à la Chambre sur une deuxième question du même ordre. Lorsqu'un rappel au Règlement est soulevé à cet égard, la présidence se laisse guider par le principe suivant lequel la priorité est accordée à la façon la plus efficace de procéder. Une échelle décroissante de valeurs servant à déterminer la procédure la plus efficace a ainsi été établie: les projets de loi y ont priorité sur les motions, lesquelles, à leur tour, ont priorité sur les amendements.

En dernier lieu, les députés doivent s'abstenir, lors de leurs interventions en Chambre, de lire un texte déjà préparé, bien qu'ils puissent lire de courtes citations tirées de documents imprimés. Le discours inaugural d'un député et le discours du ministre des Finances lors de la présentation du Budget sont les deux principales exceptions à cette règle.

Durée du débat

Le Règlement limite la durée des débats sur certains sujets de même que la durée des interventions allouée à chaque député ou ministre. Le Règlement prévoit aussi diverses méthodes auxquelles le gouvernement peut recourir pour imposer une limite aux débats: la règle de clôture (applicable à toute motion) et celle prévoyant l'attribution d'une période de temps (applicable à tout projet de loi). Ces règles sont expliquées de façon plus détaillée à la section 12.(b).

député qui prend la parole pour proposer ou appuyer une motion est réputé avoir pris la parole une fois et, par conséquent, il ne peut plus intervenir. Il en est de même du député qui propose ou appuie un amendement à la motion principale. En pratique cependant, on permet à celui qui a appuyé la motion principale ou l'amendement de parler plus tard au cours du débat s'il a simplement manifesté son appui par un signe de tête sans avoir effectivement pris la parole à ce moment-là. Toutefois, lorsque la présidence a saisi la Chambre d'une question d'amendement, tout député prenant la parole est censé parler de l'amendement et non de la motion principale.

Qu'est-ce qui peut être dit?

Les règles visant à protéger la Chambre contre les répétitions et les digressions constituent la plus sérieuse contrainte imposée au droit des députés à se faire entendre. Une explication plus détaillée de ces règles se retrouve à la section suivante. De plus, il est interdit aux députés de désigner d'autres députés par leur nom, de faire état du caractère ou de la personnalité de leurs collègues ou des motifs qui les animent. Quoique différentes autorités en matière de procédure parlementaire fassent état de listes de termes non parlementaires, celles-ci ne sont pas exhaustives et il revient au Président de déterminer ce qui fait partie du langage non parlementaire; il est clair cependant qu'il est interdit de manquer de respect au Souverain, à la famille royale, au Gouverneur général, aux sénateurs et au corps judiciaire; d'user d'un langage offensant ou menaçant à l'endroit de la Chambre ou de ses membres; de faire état de décisions déjà prises par l'une ou l'autre Chambre et de faire des observations irrespectueuses au sujet des pouvoirs de l'une ou l'autre Chambre.

Ces règles de respect et de courtoisie mises à part, deux autres contraintes s'appliquent au contenu des interventions: la

16) toutes autres motions, présentées au cours des Affaires courantes ordinaires, concernant la gestion et les travaux de la Chambre.

Qui peut avoir la parole?

Tout député qui se lève pour attirer l'attention du Président et à qui ce dernier donne la parole peut intervenir au cours du débat. En dépit des nombreuses conventions et ententes visant à assurer la participation de tous les partis au débat, c'est au Président qu'il appartient, en dernier ressort, de déterminer l'ordre des interventions. Toutefois, si deux députés se lèvent en même temps, le choix du Président peut être modifié par la Chambre grâce à une motion portant que l'autre député à qui le Président n'a pas donné la parole «soit maintenant entendu». Cette motion qui ne peut faire l'objet de débat doit être présentée avant que le député désigné par le Président n'ait commencé à parler. Si cette motion est adoptée, le député auquel la motion fait référence peut parler; si la motion est rejetée, le premier député à qui le Président a donné la parole la conserve.

La règle générale est à l'effet qu'un député ne peut prendre la parole deux fois au cours d'un même débat. Deux cas toutefois figurent à titre d'exceptions: tout d'abord, un député qui désire donner des explications sur des déclarations qu'il a faites dans son premier discours et qui ont été mal rapportées ou mal comprises peut parler deux fois; en second lieu, l'auteur d'une motion de fond ou d'une motion portant deuxième lecture peut intervenir le dernier, lors d'un débat, en vertu du droit de réplique. En donnant la parole au député qui se prévaut de ce droit, le Président informe la Chambre que le second discours du député clôt le débat.

La règle suivant laquelle un député ne peut parler deux fois au cours d'un débat a donné lieu à certains raffinements. En effet, un

- 2) portant adhésion à un rapport de comité;
- 3) tendant à la question préalable;
- 4) tendant à la deuxième lecture d'un projet de loi et au renvoi de ce projet de loi à un comité;
- 5) visant à l'étude de tout amendement à proposer à l'étape du rapport;
- 6) tendant à la troisième lecture et à l'adoption d'un projet de loi;
- 7) visant l'étude des amendements apportés par le Sénat aux projets de lois de la Chambre des communes;
- 8) visant une conférence avec le Sénat;
- 9) visant l'ajournement de la Chambre en vue de la discussion d'une affaire pressante;
- 10) portant la prise en considération d'un ordre des voies et moyens (Budget);
- 11) portant la prise en considération de toute motion des subsides;
- 12) portant l'adoption en Comité plénier de toute motion, article, paragraphe, préambule ou titre à l'étude;
- 13) portant institution d'un comité;
- 14) portant renvoi à un comité d'un rapport ou d'un état déposé en Chambre;
- 15) portant suspension de tout article du Règlement, sauf disposition contraire; et

12. LES RÈGLES DU DÉBAT

Le débat intervient en tant que partie du processus décisionnel lorsque le Président, ayant reçu avis écrit d'une motion dûment appuyée, en saisit la Chambre sous forme de question, pour qu'elle prenne une décision. Le débat se termine lorsque tous les aspects pertinents de la question ont été étudiés, la Chambre s'étant prononcée sur tout amendement ou sous-amendement, le cas échéant. C'est alors que la question principale, sous sa forme initiale ou amendée, est de nouveau proposée à la Chambre et tranchée par le vote.

Dans les limites qui lui sont assignées, le débat s'articule suivant un certain nombre de règles propres à faire avancer les travaux et à en prévenir tout excès. En général, ces règles protègent le droit de parole du député en même temps qu'elles servent de paramètres à ce qui peut être dit, et par qui, déterminant aussi le moment et la durée de l'intervention.

Qu'est-ce qui peut faire l'objet d'un débat?

Il n'y a plus que 16 types de motions qui peuvent faire l'objet d'un débat, leur nombre s'étant peu à peu réduit au cours des ans. Toutes les autres motions sont décidées sans débat ou amendement. La liste des motions pouvant faire l'objet d'un débat figure à l'article 67 du Règlement et comprend les motions :

- 1) figurant au *Feuilleton*, sauf disposition contraire du présent Règlement;

permet au président d'un comité législatif qui étudie un projet de loi d'intérêt privé de voter en deux occasions: une première fois lors de la mise aux voix de la motion et une deuxième fois en cas d'égalité des voix au premier vote.

Le comité législatif doit faire rapport à la Chambre de tout projet de loi qui lui a été renvoyé. Il peut faire rapport du projet de loi avec ou sans amendement, conclure au manque de preuve des affirmations contenues dans le préambule ou encore souligner que les règles concernant les avis ont été respectées ou non. À l'étude du rapport par la Chambre, les règles sont identiques pour les projets de loi d'intérêt public ou d'intérêt privé. Elles sont également identiques à l'étape de la troisième lecture.

Tous les amendements apportés par le Sénat sont renvoyés au comité qui a d'abord étudié le projet de loi. S'ils sont acceptés, les amendements sont appelés à la Chambre en deuxième lecture et une fois approuvés, ils sont renvoyés au Sénat accompagnés d'un message à cet effet. Si le rapport du comité est défavorable, la Chambre peut toujours continuer d'insister sur ses propres amendements dans son message à l'autre Chambre. S'il y a impasse, une solution doit être trouvée au moyen d'une conférence entre les deux Chambres.

d'intérêt privé. La procédure prévue au Règlement pour ce type de projets de loi diffère quelque peu de celle prévue pour les projets de loi d'intérêt public en ce qu'un projet de loi d'intérêt privé est déposé au moyen d'une pétition signée par les intéressés et présentée à la Chambre par le député qui en est le «parrain». Les «agents parlementaires» sont autorisés à promouvoir ces projets de loi et à trouver des «parrains». Il est interdit aux députés d'être agents parlementaires ou encore d'agir à titre de parrain contre rémunération. La pétition doit être rapportée favorablement par l'examineur des pétitions ou par le Comité permanent des privilèges et des élections. Le parrain doit déposer entre les mains du Greffier de la Chambre, au plus tard le premier jour de la session, un exemplaire imprimé de la proposition de loi envisagée.

La pétition ayant été approuvée, le projet de loi d'intérêt privé est déposé, réputé lu une première fois et imprimé, et sa deuxième lecture en avoir été fixée. Les projets de loi d'intérêt privé d'initiative parlementaire émanant du Sénat accompagnés de messages demandant leur adoption sont réputés avoir été lus une première fois et la deuxième lecture en avoir été fixée. Ces projets de loi sont automatiquement placés sur la liste des priorités des affaires émanant des députés. Tout comme dans le cas d'un projet de loi d'intérêt public, le débat en deuxième lecture porte sur le principe général et l'opportunité du projet de loi.

Mise à part la question de l'affichage obligatoire d'un avis dans les couloirs des édifices du Parlement avant de procéder à l'examen des projets de loi d'intérêt privé en comité législatif, les formalités de l'audition des témoins et des amendements en comité sont communes aux projets de loi d'intérêt public et d'intérêt privé. Par contre, il faut donner un préavis suffisant lorsqu'on propose des amendements qui risquent d'être préjudiciables aux intérêts des personnes visées par un projet de loi d'intérêt privé et il est alors loisible aux promoteurs du projet de loi et à ses adversaires de se faire représenter par un avocat. Une autre différence de procédure

d'armes qui porte la masse, du Président, des greffiers du Bureau et des députés; tous se rassemblent à la barre du Sénat.

La cérémonie de la sanction royale consiste en la lecture, par le Greffier du Sénat, en sa qualité de Greffier des Parlements, du titre abrégé de chaque projet de loi appelé à recevoir la sanction. Cette énumération terminée, le Greffier du Sénat prononce, au nom du représentant de la Couronne, la formule de la sanction. Lorsque des projets de loi de subsides doivent recevoir la sanction royale, le Président de la Chambre s'adresse au représentant de la Couronne selon une formule établie et remet un exemplaire de chaque mesure législative au Greffier adjoint du Sénat. Le Greffier des Parlements, au nom du Souverain, remercie alors la Chambre de sa loyauté et de sa bienveillance. À la fin de la cérémonie, le Président retourne à la Chambre et l'informe de ce qui vient de se passer. Le tout dure normalement de 15 à 20 minutes, après quoi la Chambre reprend les travaux interrompus par l'arrivée du Gentilhomme huissier de la verge noire ou s'ajourne.

La sanction royale est donnée au projet de loi lorsque celui-ci a été adopté par les deux Chambres dans une forme identique et c'est à cette étape que le projet de loi devient loi. Le projet de loi entre en vigueur le jour de sa sanction si aucune autre date n'est spécifiée. Il se peut aussi que le projet de loi prévoit que l'entrée en vigueur se fera à une date précise ou un jour fixé par proclamation comme il est possible que différentes parties du projet de loi entrent en vigueur à des dates différentes.

11.(c) Projets de loi d'intérêt privé

Un projet de loi ayant pour objet de soustraire une personne ou un groupe de personnes à l'application d'une loi en est un

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, la sanction royale, c'est-à-dire l'approbation de la Couronne, est requise pour permettre qu'un projet de loi devienne loi après son adoption par les Chambres. La sanction royale figure parmi les procédures parlementaires les plus anciennes et elle fait intervenir les trois éléments constitutifs du Parlement, à savoir la Couronne (représentée par le Gouverneur général), le Sénat et la Chambre des communes. Bien que le Gouverneur général puisse accorder lui-même la sanction royale lorsque la session est sur le point d'être prorogée ou lorsque les mesures législatives considérées sont particulièrement importantes, il se fait habituellement représenter à la cérémonie par le juge en chef ou un juge puîné de la Cour suprême. Le Président de la Chambre ou le Vice-président est toujours présent à la barre du Sénat où se déroule la cérémonie.

À la demande du Gouverneur général avise la Chambre, par une lettre envoyée le jour même, ou encore un ou deux jours à l'avance, de la date à laquelle la cérémonie de la sanction royale doit avoir lieu. Le Président en donne lecture à la Chambre. Il ne s'agit que d'un avis, non pas d'une sommation; en effet, il n'y a sommation que lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire se rend en personne à la Chambre pour requérir la présence des députés au Sénat.

Il n'est pas nécessaire qu'il y ait quorum pour que le Président prenne place au fauteuil lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire se présente à la porte de la Chambre. Dans l'éventualité où la Chambre serait constituée en Comité plénier, le Président reprend immédiatement place au fauteuil. Le Gentilhomme huissier de la verge noire frappe à la porte et entre. Après avoir livré son message, il retourne au Sénat, suivi du Sergent

troisième. Ainsi en est-il du renvoi à six mois et de l'amendement motivé. De plus, il est également possible à cette étape de proposer que le projet de loi soit de nouveau renvoyé en comité pour le faire amender ou pour revoir certains articles.

Procédure d'adoption au Sénat

Une fois le projet de loi adopté par la Chambre des communes, celle-ci le transmet au Sénat pour qu'il soit également adopté par la Chambre haute, le processus d'adoption étant alors presque identique à celui suivi aux Communes. Si le Sénat adopte le projet de loi sans amendement, un message à cet effet est envoyé à la Chambre des communes et à moins qu'il ne s'agisse d'un projet de loi comportant des dispositions financières, il n'est pas renvoyé aux Communes.

Si des amendements ont été apportés, le Sénat, par message, en informe la Chambre qui se prononce alors sur lesdits amendements. Leur prise en considération par la Chambre est inscrite à l'Ordre du jour et leur étude est entamée au moyen d'une motion présentée par le parrain du projet de loi en ces termes: «Que les amendements apportés par le Sénat au projet de loi C-..., Loi..., soient maintenant lus une deuxième fois et agréés.» Si la Chambre accepte les amendements du Sénat, elle l'en informe par un message et le projet de loi est renvoyé au Sénat où il reçoit la sanction royale.

Si la Chambre refuse les amendements, une motion est adoptée et envoyée au Sénat exposant les motifs de son refus. Si le Sénat insiste alors sur ses amendements, un message en informe la Chambre qui accepte ou refuse. Si elle refuse, elle doit adopter une motion en vue d'instituer une conférence entre les deux Chambres; les représentants respectifs tentent alors de dénouer l'impasse.

débat et il peut également décider si l'on doit voter sur chaque motion séparément ou si l'on doit plutôt les regrouper. Cette décision est prise au début de l'étape du rapport et le Président en profite alors pour indiquer les amendements qu'il considère douteux du point de vue de la procédure. Normalement, pour les fins du débat à l'étape du rapport, le Président ne choisit pas de motions d'amendement qui auraient été présentées en une forme similaire puis rejetées en comité. En février 1986, est venu s'ajouter au présent article 76(5) du Règlement un nota définissant les lignes directrices qui président au choix des amendements qui seront soumis à la Chambre. Il y est précisé que l'étape du rapport vise à fournir aux députés qui n'étaient pas membres du comité auquel a été renvoyé le projet de loi l'occasion de soumettre à la Chambre les amendements qu'ils veulent proposer.

Troisième lecture

Lorsque sont terminées les délibérations à l'étape du rapport, une motion est présentée demandant que le projet de loi (avec ses modifications s'il y a lieu) soit agréé. Celle-ci est mise aux voix immédiatement, sans amendement ni débat. Si aucun amendement n'est présenté à l'étape du rapport, cette étape est tout au plus une formalité et elle peut avoir lieu le même jour que la troisième lecture.

Le débat en troisième lecture commence lorsque la lecture de l'article pertinent de l'Ordre du jour est faite: «Que le projet de loi C... soit maintenant lu une troisième fois et adopté.» Le principe fondamental en ce qui touche la recevabilité des amendements en troisième lecture veut que ceux-ci portent uniquement sur le projet de loi et qu'ils ne soient pas contraires au principe même du projet de loi tel qu'adopté en deuxième lecture. En général, les amendements recevables à la deuxième lecture le sont aussi à la

législatif a terminé l'étude du projet de loi, il ordonne d'en faire rapport à la Chambre.

L'étape du rapport

À l'étape du rapport, les projets de loi étudiés et éventuellement modifiés en comité sont révisés par la Chambre et par l'entremise des motions d'amendement qui peuvent être proposées après un avis écrit. Le Président occupe le fauteuil et les règles générales relatives aux débats à la Chambre s'appliquent avec une restriction supplémentaire: aucun député ne doit parler plus de 10 minutes au sujet d'un amendement.

En vertu du Règlement, tout projet de loi dont un comité a fait rapport après l'avoir amendé ou non doit être considéré par la Chambre à l'étape du rapport. De plus, à l'exception des projets de loi renvoyés en Comité plénier, l'étude à l'étape du rapport ne peut commencer moins de 48 heures après la présentation dudit rapport, à moins que la Chambre n'en décide autrement. Toute motion d'amendement à cette étape doit être déposée au moins 24 heures avant le début de l'étude et doit être inscrite au *Feuilleton des Avis*. Lorsqu'une telle motion comporte des implications financières, la recommandation royale qu'elle exige est aussi soumise à la même règle. Un ministre de la Couronne peut proposer, sans préavis, une modification concernant exclusivement la forme d'un projet de loi du gouvernement. Aucune motion d'amendement ne peut être proposée lorsque l'étape du rapport est commencée.

Les amendements déjà discutés en comité ou cherchant à rétablir le texte dans sa forme primitive peuvent être proposés à nouveau, à l'étape du rapport. Le Président est investi du pouvoir de sélectionner et de regrouper les amendements pour les fins du

L'étape de l'étude en comité

Il est possible de présenter trois types d'amendements à la motion portant deuxième lecture. Le premier est le renvoi à six mois : « Que le projet de loi (numéro et nom) ne soit pas maintenant lu pour la deuxième fois, mais qu'il soit lu dans six mois de ce jour. » Le deuxième est l'amendement motivé, qui exprime les raisons spéciales pour lesquelles on s'oppose à la deuxième lecture. Troisièmement, on peut présenter un amendement pour renvoyer la question à un comité avant que le principe du projet de loi ne soit approuvé. Un exemple d'un tel amendement est : « Que ce projet de loi ne soit pas maintenant lu une deuxième fois mais qu'il soit retiré et son sujet déféré au Comité permanent de... » On ne peut pas modifier le projet de loi lui-même à cette étape.

Le Règlement prévoit que tout projet de loi doit être lu deux fois et renvoyé à un comité. Les projets de loi issus de motions de subsides sont renvoyés en Comité plénier, tandis que les autres sont renvoyés à un comité législatif (à moins qu'il ne soit prévu autrement) pour que le projet de loi y soit étudié article par article, et des amendements au texte du projet de loi peuvent alors être proposés, à moins que la Chambre n'en décide autrement.

Généralement, avant d'entreprendre l'étude détaillée du projet de loi, la parole est accordée au député ou au ministre qui en est le parrain et des témoins de l'extérieur sont éventuellement entendus afin de recueillir des témoignages sur le fond de la question. Cependant, les amendements proposés doivent être conformes au principe du projet de loi adopté lors de la deuxième lecture en Chambre. En principe, le comité peut modifier toutes les parties du projet de loi (par exemple, le titre, le préambule, les articles ou les annexes). Il peut aussi supprimer certains articles ou certaines annexes et en ajouter de nouveaux. Lorsqu'un comité

Pour présenter un projet de loi d'intérêt public, tout député doit donner un avis écrit de 48 heures et obtenir l'autorisation de la Chambre, par voie de motion. Le Président pose la question suivante: «Plait-il à la Chambre d'autoriser l'honorable député à présenter ce projet de loi?» Après l'adoption de cette motion, un simple député prend habituellement la parole pour expliquer l'objet du projet de loi. Un ministre ne fait pas de même lors de la présentation d'un projet de loi émanant du gouvernement. (Cette étape faisant partie des affaires courantes, elle est exposée plus en détail à la section 7.(e).)

Première lecture

L'étape de la première lecture suit immédiatement et elle ne donne lieu à aucun débat, ni amendement. L'ordre d'impression du projet de loi est inclus dans la motion: «Que ce projet de loi soit maintenant lu une première fois et imprimé.» Ensuite, le Président demande: «Quand le projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois?» On répond généralement «À la prochaine séance de la Chambre». Cette formalité permet donc au projet de loi d'être inscrit au *Feuilleton* pour la deuxième lecture.

Deuxième lecture

La deuxième lecture constitue l'étape la plus importante du processus d'adoption d'un projet de loi puisque le principe et l'objet du projet de loi y sont alors discutés et adoptés ou rejetés. Les articles ne sont pas discutés en détail à cette étape.

11.(b) Étapes de l'étude d'un projet de loi

Quant aux projets de loi d'intérêt public d'initiative parlementaire, ils ne peuvent être étudiés que pendant la période d'une heure consacrée aux affaires émanant des députés, quatre jours par semaine (les lundis de 13 heures à 14 heures, les mardis et les jeudis de 17 heures à 18 heures et les vendredis de 14 heures à 15 heures), période au cours de laquelle aucun député ne peut parler plus de 10 minutes, sauf le député qui propose le projet de loi, qui peut parler jusqu'à 20 minutes. Il doit s'écouler au moins deux semaines entre la première et la deuxième lecture. Ces projets de loi déposés à la Chambre sont numérotés de C-201 à C-1000, selon leur ordre de présentation, et sont abordés dans un ordre fixé par tirage tel qu'établi par le Règlement, cet ordre pouvant être modifié sur consentement unanime. (Consulter le chapitre 15 pour de plus amples renseignements sur les projets de loi d'intérêt public d'initiative parlementaire.)

Avant de devenir loi, le projet de loi doit franchir les étapes suivantes: (1) la Chambre autorise un député à présenter le projet de loi; (2) celui-ci est lu une première fois et imprimé; (3) il est lu une deuxième fois et renvoyé en comité; (4) le comité l'étudie et en fait rapport à la Chambre; (5) la Chambre propose l'adoption du projet de loi à l'étape du rapport; (6) le projet de loi est lu une troisième fois et est adopté par la Chambre; (7) il franchit au Sénat des étapes à peu près identiques à celles qu'il a franchies à la Chambre; (8) enfin, il reçoit la sanction royale.

11. LE PROCESSUS LÉGISLATIF

Les projets de loi peuvent être divisés en deux grandes catégories: les projets de loi d'intérêt public et les projets de loi d'intérêt privé. En général, les projets de loi d'intérêt public ont pour objet les questions d'affaires publiques, tandis que les projets de loi d'intérêt privé concernent des questions qui intéressent particulièrement une ou des personnes, y compris des sociétés. Comme les projets de loi d'intérêt privé nécessitent des formalités quelque peu différentes, ils seront traités en détail à la fin de ce chapitre.

11.(a) Projets de loi d'intérêt public

Parmi les projets de loi d'intérêt public, il y a ceux émanant du gouvernement, présentés et parrainés par un ministre, et les projets de loi d'initiative parlementaire, parrainés par un député. Une autre subdivision des projets de loi d'intérêt public consiste à distinguer les projets de loi de nature financière de ceux qui ne le sont pas. Seul un ministre peut présenter un projet de loi entraînant la dépense de deniers publics ou la levée d'impôts. Ces projets de loi exigent d'ailleurs l'application de règles de procédure supplémentaires et seront traités plus en détail au chapitre 13.

Les projets de loi d'intérêt public émanant du gouvernement qui sont déposés à la Chambre sont numérotés de C-1 à C-200, selon l'ordre dans lequel ils ont été déposés. Ils peuvent, sous la rubrique «Ordres émanant du gouvernement», être considérés dans n'importe quel ordre, selon le choix du gouvernement.

Parallèlement aux situations énumérées ci-dessus où le consentement unanime sert à déroger à certaines règles, il existe d'autres règles qui soumettent certaines mesures au consentement unanime des députés présents. Par exemple, un député qui propose une motion ne peut plus la retirer, sauf avec le consentement unanime de la Chambre. Il en va de même lorsqu'un député souhaite retirer une motion portant deuxième lecture d'un projet de loi une fois qu'elle a été proposée. Il faut aussi le consentement unanime à la fois pour lire une pétition et pour la renvoyer en comité.

Autres formes de décisions

Le Règlement exige que d'autres motions concernant les activités de la Chambre soient approuvées ou rejetées par un nombre précis de députés pour qu'on puisse y donner suite ou pour qu'elles soient réputées retirées. (De telles conditions peuvent sembler contraires à la règle traditionnelle de la majorité, mais il reste que toute décision qui impose une façon de procéder dans des circonstances particulières est elle-même prise par la majorité qui a adopté le Règlement, si bien que la contradiction est plus apparente que réelle.) Ainsi, si au moins 15 députés s'opposent à une motion visant à prolonger la séance de la Chambre pendant l'heure du repas ou au-delà de l'heure normale d'ajournement, la motion est réputée retirée. De même, l'opposition d'au moins 10 députés entraîne le retrait d'une demande du gouvernement visant à débattre d'une question urgente.

Certaines motions courantes (par exemple, la motion d'ajournement quotidien) sont par ailleurs adoptées automatiquement sans le consentement exprès des députés, du moment que certaines conditions sont remplies.

pour écarter les règles que lui impose la Constitution ou les autres lois en vigueur au Canada, notamment celles qui traitent du quorum et de la recommandation royale, et qui découlent directement de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

Le consentement unanime répond généralement à une demande verbale et il est couramment sollicité et accordé pour déroger à une règle de préavis applicable à une motion ou pour laisser une question inscrite au *Feuilleton*. Il a également été utilisé :

—pour éviter les formalités prévues dans les règles de procédure;

—pour limiter le débat sans recourir aux moyens prévus dans le Règlement;

—pour proposer une motion afin de procéder à l'étude d'une question non inscrite à l'ordre du jour;

—pour modifier un ou plusieurs articles du Règlement, ou pour en suspendre l'application;

—pour changer le nom du parrain d'une motion ou d'un projet de loi;

—pour renvoyer un projet de loi en Comité plénier; et

—pour décider que la Chambre est réputée s'être ajournée à tel moment de la journée.

À l'exception des décisions qui, comme le dernier exemple, ne comportent pas de délibérations, les décisions prises par consentement unanime sont consignées dans les *Procès-verbaux*, mais elles n'ont pas valeur de précédent.

l'objet d'un débat un mercredi à 13 heures pendant une heure), un vote par appel nominal est réclamé, le vote est différé au plus tard à 18 heures la même séance. Dans un tel cas, la sonnerie d'appel des députés fonctionne au plus 15 minutes.

Les «paires»

Il arrive fréquemment que deux députés dont les votes sur une question donnée s'annuleraient, conviennent que l'un d'entre eux s'abstienne de voter en une occasion particulière afin de permettre à l'autre de s'absenter de la Chambre. Cette façon de procéder, appelée «pairage», n'a aucun caractère officiel; néanmoins, il arrive que le député présent à la Chambre explique après les résultats du vote, comment il aurait voté si son vote n'avait pas été neutralisé en formant la «paire».

Consentement unanime

Les règles codifiées et non codifiées qui s'appliquent aux délibérations de la Chambre peuvent être modifiées, augmentées ou supprimées par la majorité des députés dans le processus décisionnel normal. À l'occasion, généralement pour gagner du temps, la Chambre peut décider de modifier ou de suspendre ses règles dans un cas particulier grâce à la formule du consentement unanime. Avec le consentement unanime des députés présents, la Chambre peut, sans créer de précédent, écarter en tout temps l'application d'une règle ou ignorer ses propres règles et opter pour une façon de procéder non conforme à son Règlement, à un ordre spécial ou à une pratique consacrée par les précédents ou par l'usage. On remarquera cependant qu'il est interdit à la Chambre de se prévaloir du consentement unanime ou de tout autre moyen

députés ayant voté pour et contre la question. Les noms des députés qui votent ne sont pas consignés et il n'y a pas de sonnerie d'appel. Les députés ne sont pas tenus d'occuper le siège qui leur est réservé pendant le vote, mais il est interdit à un député de pénétrer dans la salle du Comité plénier pendant qu'un vote s'y déroule. En cas d'égalité des voix, le président a voix prépondérante et il doit se conformer aux mêmes prescriptions que le Président de la Chambre dans des conditions analogues.

Mises aux voix différées

Le Règlement prévoit que dans certains cas, les votes par appel nominal soient reportés à une date ou à une heure déterminée. Par exemple, lorsque le Président a mis aux voix une motion pouvant faire l'objet d'un débat, et pendant que la sonnerie d'appel convoque les députés pour le vote, le whip en chef du gouvernement ou le whip en chef de l'Opposition peut demander au Président que le vote soit différé à un moment déterminé, mais jamais après 18 heures le jour de séance ou 19 heures si le prochain jour de séance est un lundi. Ce jour-là, la sonnerie d'appel fonctionne pendant au plus 15 minutes. Un deuxième cas survient lorsqu'un vote par appel nominal est réclamé un vendredi sur une motion pouvant faire l'objet d'un débat, selon quoi le vote est différé jusqu'à 19 heures lorsque le prochain jour de séance est un lundi ou jusqu'à 18 heures lorsque le jour de séance suivant est autre qu'un lundi, alors que la sonnerie d'appel fonctionne pendant au plus 15 minutes. En troisième lieu, les votes par appel nominal sur les motions d'amendement à l'étape du rapport peuvent en tout temps être différés à la discrétion du Président. Lorsqu'enfin on procède à une telle mise aux voix différée, la sonnerie d'appel retentit pendant au plus 30 minutes. Enfin, si à la mise aux voix d'une motion portant adhésion à un rapport du Comité mixte permanent de l'examen de la réglementation (une telle motion fait

Sur une question qui n'est pas soumise à la discipline de parti, le vote est dit « libre ». Le Président demande aux députés du premier rang à sa droite de se lever s'ils approuvent la motion. Un greffier procède à l'appel de leur nom dans l'ordre, en commençant par le député le plus proche du fauteuil, passant ensuite aux rangs suivants sur la droite, puis aux rangs situés à la gauche du Président. Lorsque les « oui » ont été enregistrés, on procède à l'appel des « non » et le résultat du vote est annoncé de la même façon que s'il s'agissait d'un vote par appel nominal.

Vote prépondérant de la présidence

En cas d'égalité des voix, le Président émet un vote prépondérant; c'est la seule occasion où il participe activement à une décision. Lorsqu'il vote, le Président doit rester conscient de son obligation absolue d'impartialité, ce qui l'amène généralement à voter de manière à préserver le statu quo, c'est-à-dire de manière que la Chambre puisse étudier la question à nouveau. Ceci peut parfois porter à confusion car à la deuxième lecture d'un projet de loi le Président vote habituellement en faveur de la motion, pour ainsi continuer le débat; tandis qu'à la troisième lecture, le Président vote dans la plupart des cas contre le projet de loi, pour préserver le statu quo.

Votes en Comité plénier

Lorsqu'on procède à un vote en Comité plénier, les députés se lèvent rang après rang et sont comptés par un greffier qui rend ensuite compte au président du Comité plénier du nombre de

lecture de la proposition mise aux voix. (S'il y a contestation sur sa présence, la Chambre doit tenir compte des affirmations du député.) Un député qui, par inadvertance, aurait voté à l'encontre de son opinion ne peut corriger son erreur, mais il peut l'expliquer brièvement. Un député dont le nom a été oublié ou mal consigné peut faire rectifier l'erreur, soit avant l'annonce du résultat si l'erreur est constatée au moment du scrutin, soit aussitôt que l'erreur est notée.

Lorsque la sonnerie d'appel cesse de retentir, le Président rappelle la Chambre à l'ordre et donne lecture de la motion, ajoutant: «Le vote porte maintenant sur la motion principale (ou sur l'amendement). Que ceux qui appuient la motion (l'amendement) veuillent bien se lever.» Un greffier appelle successivement tous les députés et consigne les voix positives, puis les voix négatives. Les députés sont appelés selon leur parti; on commence par les chets de parti, puis l'appel se poursuit rang par rang. Chaque nom est appelé par un greffier et répété par un autre greffier qui consigne le vote; le député appelé se lève et s'incline vers le Président. Un député peut s'abstenir de voter en restant assis pendant le vote. Une telle abstention n'est toutefois pas enregistrée. Une fois que les votes positifs et négatifs ont été consignés, un greffier compte les «oui» et les «non» et donne les résultats du vote au Président en disant: «Yeas, pour...» et «Nays, contre...» Le Président annonce alors: «Je déclare la motion [ou l'amendement] adoptée(e) ou [rejetée(e)].»

Les résultats d'un vote par appel nominal sont consignés aux *Procès-verbaux*. Lorsqu'un certain nombre de motions procèdent de la même question, la Chambre ordonne souvent, du consentement unanime, que les résultats du premier vote s'appliquent à tous les votes suivants sur cette question, sous réserve que ces votes soient inscrits séparément.

Pour que la voix d'un député soit enregistrée, il faut que ce député soit effectivement présent à la Chambre et qu'il ait entendu

Les votes par appel nominal doivent obéir à différents usages et règles. Le Règlement interdit que le débat se poursuive lorsque les députés ont été convoqués à un vote et il précise qu'après l'arrêt de la sonnerie, lorsque le Président met la question aux voix, il est interdit à tout député d'entrer dans la Chambre, d'en sortir ou d'aller d'un côté à l'autre de la salle, ou encore de faire du bruit ou de troubler l'ordre. Les députés doivent être à leur place pour voter et doivent rester assis jusqu'à l'annonce des résultats du vote.

Si cinq députés ou plus se lèvent pour réclamer un vote par appel nominal, le Président dit: «Qu'on convoque les députés.» Il appartiennent alors au Sergeant d'armes de faire déclencher la sonnerie d'appel d'une durée de 30 minutes, et les whips font le nécessaire pour rassembler les députés de leur caucus, les séances de comités étant alors suspendues.

Votes par appel nominal

d'adopter cette motion? S'il n'y a pas d'opposition, la motion est adoptée. Si des députés s'y opposent, le Président procède à un vote par oui ou non en disant: «Que tous ceux qui appuient la motion veuillez bien dire oui», puis: «Que tous ceux qui s'opposent veuillez bien dire non». Après avoir entendu les réponses aux deux questions, le Président dit: «À mon avis, les oui (ou les non) l'emportent.» Les députés qui veulent montrer que la motion n'a pas été adoptée ou rejetée à l'unanimité, sans toutefois vouloir que l'on procède à un vote par appel nominal, peuvent répondre à l'appel des voix en disant: «avec dissidence». Le Président déclare alors la motion adoptée ou rejetée «avec dissidence» indiquant ainsi qu'il y avait des voix contraires.

amendements ne visant qu'à la suppression de certains mots sont ordinairement étudiés en dernier puisque, lorsque la Chambre en a disposé, il n'est plus possible de présenter d'autres amendements à cette partie.

10.(b) Votes

À la Chambre des communes, toutes les décisions sont prises à l'issue de la mise aux voix, par le Président, d'une proposition qui est résolue par l'affirmative ou par la négative. La plupart des décisions sont prises à la majorité des députés qui prennent part au vote, c'est-à-dire au moins 50 % des voix plus une. On procède tout d'abord à un vote par oui ou non puis, s'il est exigé, à un vote par appel nominal.

Procédure de mise aux voix

Les votes à la Chambre se déroulent sous la direction du Président. Si la motion à mettre aux voix a aussi été débattue, le Président doit tout d'abord déterminer si le débat est terminé en demandant: «La Chambre est-elle prête à se prononcer?» Si aucun député ne demande à intervenir, la question est mise aux voix, c'est-à-dire que le Président donne lecture de la motion principale puis des propositions d'amendement ou de sous-amendement, dans l'ordre convenable.

Votes par oui ou non

Le vote sur une motion qui a pu faire l'objet de débat ou non, intervient lorsque le Président demande: «Plait-il à la Chambre

même question que la motion principale. On tient également compte de sa forme. Un amendement doit être présenté sous forme d'une motion visant a) à retrancher certains mots, b) à retrancher certains mots pour les remplacer par d'autres ou c) à insérer ou ajouter d'autres mots à la motion principale. Il doit être rédigé de façon telle que si la Chambre l'accepte, la motion principale modifiée reste intelligible et cohérente. Les préambules aux amendements ne sont guère encouragés. Par ailleurs, on ne doit pas, en proposant un amendement, soulever une question pratiquement identique à une autre sur laquelle la Chambre se serait déjà prononcée au cours de la même session, ni contredire un amendement déjà adopté. Pourtant, un amendement déjà résolu par la négative peut être présenté de nouveau si on y a ajouté certains détails. En outre, il est interdit de présenter, sous forme d'amendement, une motion déjà inscrite au *Feuilleton* comme avis de motion ou comme partie d'un projet de loi. Enfin, un amendement qui donnerait le même résultat que le rejet de la motion principale est normalement irrecevable. Par contre, la présidence a déjà statué qu'un amendement qui vise à modifier la proposition principale (et qui, par le fait même, évite de devoir en décider) en substituant une proposition comportant une conclusion contraire ne constitue pas une négation amplifiée et peut être proposé.

L'ordre dans lequel les amendements sont étudiés exige une certaine attention. En général, ils doivent être proposés dans l'ordre où ils figureront dans le corps de la motion principale amendée, s'ils sont adoptés. Lorsqu'un amendement a été adopté ou rejeté (même si cet amendement ne vise qu'à la suppression de certains mots), la Chambre s'est prononcée sur la partie de la motion étudiée jusque-là et seule la partie restante du texte de la motion principale peut être amendée par la suite. Pour cette raison, lorsqu'on doit présenter plusieurs propositions d'amendement sur la même partie de la motion principale, tous les

Amendements

Règlement, une motion d'ajournement est également irrecevable pendant l'élection du Président. Enfin, une motion d'ajournement est irrecevable pendant le débat sur une motion d'ajournement proposée aux termes de l'article 52 du Règlement régissant les débats d'urgence ou de l'article 38 régissant le débat d'ajournement ordinaire.

Un amendement découle du débat sur la question principale et il est présenté soit pour modifier la motion principale afin de la rendre plus acceptable, soit pour soumettre à la Chambre un nouveau texte proposant une solution de rechange. Un amendement est un type de motion privilégiée, c'est-à-dire qu'il ne requiert aucun préavis et qu'il a priorité lorsqu'on le présente au cours d'un débat sur une autre motion. Il doit être, comme toute autre motion, proposé, appuyé et formulé sous forme de question à la Chambre par le Président; le débat sur la motion principale est alors interrompu et l'amendement est débattu jusqu'à ce que la Chambre en ait disposé; le débat sur la motion principale peut alors reprendre et d'autres amendements peuvent être présentés.

Par ailleurs, un sous-amendement peut être proposé à un amendement de la même façon sous réserve toutefois de n'en présenter qu'un à la fois. Le débat ne porte alors que sur les termes ajoutés et/ou retranchés à l'amendement, c'est-à-dire que les sous-amendements doivent porter exclusivement sur l'amendement qu'on cherche à modifier et non pas sur la motion principale. Comme on ne peut amender un sous-amendement, le député qui souhaite en modifier un qui est déjà à l'étude doit voter contre et en proposer un nouveau si le premier est rejeté.

Le principal critère pour déterminer la recevabilité d'un amendement est sa pertinence: l'amendement doit porter sur la

être débattues ni modifiées, et elles sont présentées par la présidence dès qu'elles sont jugées recevables. Étant donné qu'elles ne peuvent être débattues, la décision sur la question posée entraîne habituellement un vote par appel nominal, qui constitue le seul moyen légitime de recours à la motion dilatoire comme tactique d'obstruction.

Le Règlement énumère les motions dilatoires suivantes: motions visant à renvoyer la question à une date déterminée; à faire lire l'Ordre du jour; à procéder à une autre affaire inscrite au *Feuilleton*; à ajourner le débat ou à ajourner la Chambre. La motion dilatoire la plus usitée est celle portant ajournement, ou de la Chambre, ou du débat, quoique d'autres motions, comme celle portant lecture de l'Ordre du jour, peuvent avoir un effet similaire.

Le Règlement stipule aussi: «Une motion en vue de l'ajournement, à moins d'être autrement interdite par le Règlement, peut être faite en tout temps, mais elle ne peut être renouvelée que si la Chambre a, dans l'intervalle, procédé à une autre opération.» Cette disposition n'interdit pas aux députés de présenter à plusieurs reprises et de façon alternative des motions d'ajournement du débat et d'ajournement de la Chambre, puisque celles-ci n'ont pas le même effet.

Il y a certaines restrictions liées à l'utilisation de motions d'ajournement à caractère dilatoire. Lorsqu'un ordre permanent ou spécial de la Chambre prescrit que les affaires spécifiées doivent se poursuivre, être immédiatement réglées ou terminées à une séance quelconque, la Chambre ne peut être ajournée qu'après les délibérations, sauf en conformité d'une motion d'ajournement proposée par un ministre de la Couronne. De plus, les délibérations sur une motion présentée par un ministre et portant sur une question que le gouvernement juge de nature urgente ne sont interrompues ni ajournées pour aucun autre travail ni par l'application d'aucun autre ordre de la Chambre. Aux termes du

une motion. Quand un député refuse de se prononcer sur une proposition qui renferme au moins deux propositions distinctes, il peut demander, sans pouvoir toutefois l'exiger, que la motion soit disjointe pour que la Chambre puisse se prononcer sur chacune des propositions qu'elle contient. Il reste que la décision finale revient à la présidence.

Débat et mise aux voix de la question

Une fois que la question faisant l'objet de la motion a été proposée par la présidence, la Chambre en est saisie. Alors seulement peut-elle être discutée, modifiée, remplacée, adoptée, rejetée ou retirée, selon ce que décide la Chambre. Lorsque le débat est terminé, le Président met la question aux voix. Si, pour une raison quelconque, le motionnaire le désire, il peut demander qu'elle soit retirée, mais il ne peut le faire que du consentement unanime puisque la Chambre en est alors dûment saisie.

Une fois approuvée, toute question est, de ce fait, transformée en ordre ou en résolution. Par ses ordres, la Chambre régit ses comités, ses membres, ses fonctionnaires et la conduite de ses travaux; par ses résolutions, la Chambre déclare ses opinions et les fins qu'elle poursuit.

Motions dilatoires

Les motions dilatoires ont pour objet de retarder l'étude d'une question dont la Chambre est saisie en s'y substituant. On ne peut les proposer que lorsqu'un député a obtenu la parole de façon légitime; il est interdit à un député qui se lève sur un rappel au Règlement d'en proposer une. Les motions dilatoires ne peuvent

puisqu'en présentant la motion, il est réputé avoir parlé et la présidence ne pourra plus par la suite lui donner la parole. En théorie, celui qui appuie la motion devrait prendre la parole après lui mais, dans la plupart des cas, la coutume lui permet de ne prendre la parole que plus tard au cours du débat.

Mise en délibération de la question

Avant de proposer la question à la Chambre, le Président s'assure que la motion est conforme à la procédure. Par exemple, lorsqu'un avis est requis, les termes de la motion doivent être les mêmes que ceux de l'avis ou doivent du moins avoir le même sens et ne pas faire intervenir d'élément nouveau. De plus, la motion doit être formulée en des termes susceptibles d'amener la Chambre à exprimer une opinion. (Le Président peut également être amené à décider si les termes d'une motion sont recevables au plan de la forme ou à vérifier si deux motions formulées en des termes semblables sont suffisamment distinctes pour éviter toute répétition.) Normalement, la Chambre ne peut être appelée à se prononcer sur une question qui a déjà été tranchée au cours de la même session.

Avant de proposer la question, le Président est clairement habilité à intervenir pour modifier une motion afin de la rendre conforme aux usages de la Chambre. Par contre, si une motion doit être déclarée irrecevable, le Président en informe la Chambre et cite l'article du Règlement ou l'autorité applicable en l'espèce. De ce fait, le Président ne peut donc proposer la question à la Chambre et la motion n'est pas abordée.

Ce pouvoir de modifier les motions s'applique aussi aux motions plus complexes, c'est-à-dire à celles contenant deux propositions ou davantage, chacune pouvant elle-même constituer

concernant l'exigence d'un préavis pour permettre qu'une question urgente soit immédiatement mise en délibération.

Dans des circonstances spéciales reliées à un rappel exceptionnel de la Chambre, le Président est autorisé à faire publier un *Feuilleton et Avis* spécial donnant avis de toute mesure du gouvernement appelée à être examinée immédiatement par la Chambre.

Présentation d'une motion

La Chambre ne peut être saisie d'une motion avant qu'avis n'en ait été donné, s'il y a lieu, et que ladite motion n'ait été dûment proposée et appuyée, reçue par écrit et proposée sous forme de question à la Chambre par le Président. Le processus normal est le suivant: le Président donne la parole à un député qui, tout en parlant, présente une motion. Le Président demande ensuite si quelqu'un consent à l'appuyer, auquel cas il lui donne la parole, puis propose la question à la Chambre. Si personne n'appuie la motion, la présidence ne la propose pas. Cette méthode s'applique à l'Adresse en réponse au discours du Trône ainsi qu'aux motions de remplacement, y compris les amendements, quoique dans ces cas, celui qui appuie la motion n'est habituellement pas invité à prendre la parole avant que la question ne soit proposée à la Chambre. Pour les motions annoncées au moyen d'un avis, le Président nomme le député par le nom de sa circonscription (ou par son portefeuille s'il est ministre ou secrétaire parlementaire), lui demandant ainsi s'il est prêt à faire étudier la motion. Si le député manifeste son assentiment par un signe de tête, le Président, après s'être assuré que la motion est appuyée, propose la question sur-le-champ. Le Président peut ensuite donner la parole au motionnaire si ce dernier le désire, sinon, à tout autre député. Le motionnaire doit parler en premier s'il veut pouvoir le faire

prochaine séance de la Chambre. Le Greffier de la Chambre peut ainsi s'assurer de sa recevabilité avant de le faire imprimer au

Feuilleton des Avis.

En règle générale, toutes les motions de fond doivent être annoncées par un avis. Le Règlement exige un avis de 48 heures pour toute motion tendant à la présentation d'un projet de loi, d'une résolution ou d'une adresse. Il en est de même pour les motions qui, une fois adoptées, constitueront des ordres, bien que le Règlement ne le précise pas. (En fait, lorsque l'avis est donné à la fin d'un jour de séance et que l'étude de la question est prévue pour le début de la séance du surlendemain, le délai d'avis peut être légèrement inférieur à 48 heures.) De plus, toute motion visant la formation d'un comité requiert un avis de 48 heures. Par contre, les projets de loi d'intérêt public après leur présentation, les projets de loi d'intérêt privé ou les motions concernant les heures d'ouverture ou d'ajournement des travaux de la Chambre en sont exemptés. Quant aux avis de motions émanant des députés, ils comportent un délai d'au moins deux semaines.

Certaines motions exigent un délai d'avis inférieur à 48 heures: il est de 24 heures pour une motion d'opposition, un jour désigné, et pour celui que donne, de vive voix, un ministre en vue de la présentation d'une motion d'attribution d'une période de temps ou d'une motion de clôture.

Les motions subsidiaires, c'est-à-dire les motions proposées en vue de remplacer une question ou celles qui dépendent d'un ordre du jour ou d'autres motions, sont exemptées d'avis. De même, certaines motions, comme celles portant ajournement de la Chambre, tendant à la question préalable ou portant lecture de l'Ordre du jour ne nécessitent pas d'avis.

Un ministre de la Couronne peut présenter une motion de suspension d'un article du Règlement ou des ordres de la Chambre

10. LE PROCESSUS DE DÉCISION

La Chambre est d'abord et avant tout une assemblée chargée de prendre des décisions. Les étapes fondamentales pour obtenir une décision de la Chambre sont discutées ci-dessous selon deux en-têtes principales: (a) motions et (b) votes.

10.(a) Motions

Une motion est une proposition sur laquelle la Chambre est appelée à se prononcer. Il y a des motions indépendantes (c'est-à-dire des motions de fond, complètes par elles-mêmes) et des motions dépendantes (c'est-à-dire subsidiaires). Ces dernières comprennent les motions auxiliaires qui découlent d'un ordre du jour, les motions déposées dans le but de remplacer des questions ou encore celles qui découlent d'autres motions.

Avis de motion

Pour donner à la Chambre le temps de se préparer le mieux possible à trancher chaque question, la plupart des motions exigent un préavis avant d'être présentées. Afin de prendre effet le jour même de la séance en cours, l'avis doit être remis par écrit, soit à l'un des greffiers du Bureau, soit à la Direction des Journaux, avant 19 heures les lundis, 18 heures les mardis, les mercredis et les jeudis, et 17 heures les vendredis. Autrement, il prend effet à la

répondre. Tout comme pendant la période des questions, le Président ne permet généralement pas, pendant ce débat, de sujets imprévus comme les questions de privilège et les rappels au Règlement quoiqu'il se montre toujours disposé à accueillir sur-le-champ les questions de langage non parlementaire. Le débat sur la motion d'ajournement d'une séance est suspendu lorsque l'examen d'une question précise doit se poursuivre après l'heure normale d'ajournement ou lorsqu'il faut régler ou terminer l'examen de cette question. Lorsque une séance est prolongée en raison d'une déclaration ministérielle, le débat sur la motion d'ajournement n'est que retardé.

9. PROCÉDURE QUOTIDIENNE D'AJOURNEMENT

Depuis 1964, le Règlement permet un débat sur la motion d'ajournement. Aux termes du Règlement, une motion d'ajournement est réputée être présentée à 19 heures les lundis et à 18 heures les mardis et les jeudis. (Les mercredis et les vendredis, le Président prononce l'ajournement sans consulter la Chambre.) Cette motion d'ajournement donne lieu à de brefs échanges sur des sujets déterminés à l'avance, chacun faisant l'objet d'un débat d'au plus 10 minutes. Les délibérations peuvent durer 30 minutes, après quoi la motion d'ajournement est réputée avoir été adoptée. Le temps consacré aux questions et réponses relatives aux travaux futurs ne fait pas partie de cette période de 30 minutes.

Les avis d'ajournement sont donnés par les députés qui ne sont pas satisfaits d'une réponse reçue pendant la période des «Questions orales». Les avis doivent être donnés par écrit, dans l'heure qui suit la période des questions, le jour où la question a été posée si on veut en faire l'examen ce jour-là, ou à une date ultérieure. Le sujet des échanges est choisi par le Président parmi les avis que lui ont donnés les députés et annoncé à 17 heures au plus tard. Pour le choisir, le Président tient compte de l'ordre de dépôt des avis, de l'urgence des questions soulevées et de la répartition des occasions d'en discuter parmi les membres des divers partis à la Chambre.

Pendant le débat sur la motion d'ajournement, un député qui soulève une question peut parler pendant sept minutes au plus; un ministre ou un secrétaire parlementaire a trois minutes pour

La production obligatoire d'information est aussi prévue par une disposition du Règlement aux termes de laquelle les documents que le gouvernement est tenu de déposer peuvent donner automatiquement lieu à un ordre de la Chambre. Le Règlement autorise les ministres à fournir une réponse sous forme d'état aux questions inscrites au *Feuilleton*. Si le ministre estime que la réponse devrait revêtir la forme d'un état et déclare qu'il est prêt à déposer cet état, sa déclaration est réputée être un ordre de la Chambre et doit être inscrite à ce titre dans les *Procès-verbaux*.

Par ailleurs, aux termes du Règlement, la prorogation de la Chambre n'a pas pour effet d'annuler un ordre ou une adresse de la Chambre tendant à la production de rapports ou de documents, ceux-ci devant être produits au cours de la session suivante, sans renouvellement de l'ordre.

Le Règlement stipule en outre que tout document qui doit être déposé peut être remis au Greffier de la Chambre; il est ainsi réputé avoir été présenté et il en est fait mention dans les *Procès-verbaux*.

une proposition de nomination à un poste non judiciaire en particulier.

Dépôt par le gouvernement

Le gouvernement présente ses rapports et états soit obligatoirement, tel que décrit ci-dessus, soit volontairement.

Lorsque le dépôt volontaire de documents est régi par le Règlement, un ministre ou un secrétaire parlementaire peut déclarer à la Chambre qu'il se propose de déposer un rapport ou un autre document sur une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement.

Pour rendre obligatoire la présentation d'information en vertu d'un ordre de la Chambre, on peut invoquer une disposition du Règlement selon laquelle les députés peuvent demander que le gouvernement fournisse des renseignements écrits en inscrivant un avis au *Feuilleton* sous la rubrique des « Avis de motions portant production de documents », qui sont appelés le mercredi après les « Affaires courantes ordinaires ». Ces avis de motions sont présentés et les motions mises aux voix sans débat ni amendement et, si elles sont adoptées, elles deviennent des ordres de la Chambre. Toutefois, si le motionnaire ou un ministre de la Couronne désire débattre la motion, celle-ci est reportée aux « Avis de motions (documents) ». Le débat subséquent d'une motion portant production de documents dure au plus une heure et demie, après quoi un ministre peut parler pendant au plus cinq minutes (même s'il a déjà pris la parole). Ensuite, l'auteur de la motion peut clore le débat après avoir parlé pendant au plus cinq minutes. Si la motion n'est pas retirée, le Président la met immédiatement aux voix. Si elle aussi est adoptée, elle devient un ordre de la Chambre.

législatives stipulent que certains rapports doivent être déposés à la Chambre par l'entremise du Président; c'est le cas notamment des rapports du Directeur général des élections, du Vérificateur général, du Commissaire aux langues officielles, du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée.

Aux termes d'une adresse à la Couronne — Il s'agit, entre autres, de la correspondance échangée entre le gouvernement fédéral et d'autres gouvernements, de décrets du conseil et de documents relatifs à l'administration de la justice, au travail des magistrats et à l'exercice des prérogatives de la Couronne.

Aux termes d'un ordre de la Chambre — Dans ce cas, la Chambre prescrit le dépôt de documents intéressant des questions reliées directement à tel ou tel ministère ou aux travaux de la Chambre. C'est au moyen d'un ordre qu'on obtient généralement de l'information d'un ministère créé ou régi par un texte législatif.

Aux termes d'un ordre du Gouverneur général — Il est arrivé que des rapports aient été déposés à la Chambre aux termes d'un ordre du Gouverneur général, bien que cet usage n'ait pas été appliqué récemment.

Aux termes du Règlement — Le Règlement stipule que la présentation de certains rapports incombe au Président ou, dans certains cas, au gouvernement. Ainsi, c'est au Président qu'il revient de déposer le rapport du Bureau de régie interne; le gouvernement est pour sa part tenu de déposer, à la demande d'un comité, une réponse à tout rapport, dans les 150 jours suivant son dépôt. Une règle similaire s'applique aux pétitions, le gouvernement étant tenu de répondre dans les 45 jours à toutes les pétitions qui lui sont renvoyées. De plus, en vertu du Règlement c'est à un ministre qu'il incombe de déposer sur le Bureau une copie certifiée de tout décret annonçant la nomination d'une personne à un poste non judiciaire particulier. De même, le Règlement permet aussi à un ministre de déposer, à sa discrétion,

8. DÉPÔT DE RAPPORTS ET ÉTATS

La présentation de rapports et d'états est une des méthodes qui permet à la Chambre d'obtenir de l'information. Le Règlement stipule qu'au début de chaque session du Parlement, le Greffier de la Chambre est «tenu de dresser et de faire imprimer une liste des rapports ou autres états périodiques qu'il incombe à tout fonctionnaire, ministre fédéral, à toute banque ou à tout autre corps constitué, de transmettre à la Chambre. Il est tenu de faire distribuer la liste en question à chacun des députés en y indiquant la loi ou la résolution et la page du recueil des lois ou des *Journaux* qui ordonnent la production desdits rapports ou états périodiques. Il doit également placer sous le nom de chaque fonctionnaire ou corps constitué une liste des rapports ou comptes rendus qu'il incombe à celui-ci de présenter, et y indiquer, en même temps, l'époque où la Chambre a lieu de s'attendre à leur réception.» Les rapports et les états sont présentés à la Chambre par le ministre chargé de fournir les renseignements demandés (ou par son secrétaire parlementaire) ou par le Président. Ils sont déposés volontairement par le ministre ou le Président, ou sont exigés de différentes façons. La Chambre peut obtenir des rapports et états dans les conditions suivantes:

Aux termes d'une loi votée par le Parlement — Il s'agit en ce cas de rapports, états ou autres documents qui doivent être déposés devant le Parlement aux termes d'une loi, celle-ci stipulant souvent les conditions régissant leur présentation. Ainsi, aux termes de diverses lois, les ministres sont tenus de présenter les rapports annuels des ministères, organismes et commissions qui relèvent de leur compétence administrative. Par ailleurs, diverses dispositions

Souvent, les affaires courantes ordinaires ne durent pas plus d'une quinzaine de minutes après quoi la Chambre procède à l'étude des travaux du jour pour cette séance.

député doit donner un avis de 48 heures. Cette procédure permet au député de demander que sa question soit répondue dans les 45 jours suivant cet avis, en précisant s'il préfère que la réponse soit donnée oralement. Lorsque l'avis est donné, la ou les questions (chaque député peut faire inscrire jusqu'à quatre questions en même temps) sont inscrites au *Feuilleton*. Les questions ayant souvent tendance à s'accumuler avant que leurs réponses puissent être fournies, les questions qui auront été laissées en suspens sont retirées du *Feuilleton* à la fin du mois pour ensuite être inscrites au supplément mensuel au *Feuilleton—Questions*, où elles paraissent jusqu'à ce qu'on y réponde, qu'elles soient retirées ou transformées en ordres de dépôt.

Lorsque la rubrique «Questions inscrites au *Feuilleton*» est appelée au cours des affaires courantes ordinaires, un secrétaire parlementaire se lève de sa place pour annoncer à quelles questions le gouvernement entend répondre lors de cette séance. Si le gouvernement choisi de répondre à des questions écrites, il peut le faire de deux différentes façons. Premièrement, le secrétaire parlementaire peut faire savoir à la Chambre le numéro (ou les numéros) de la question à laquelle on répondra. Le texte de la réponse figure dans la publication des *Débats* le jour même comme si le ministre à qui la question était adressée, avait directement informé la Chambre de sa réponse.

Deuxièmement, le gouvernement peut demander que la Chambre transforme une question en ordre de dépôt. Par cela, la Chambre «ordonne» au gouvernement de faire dépôt des documents qui serviront de réponse à une question. La réponse qui est alors déposée par le Greffier en tant que document parlementaire est disponible au public. Dans ce cas-ci, le texte n'apparaît pas dans les *Débats*.

directement à la Chambre: leurs pétitions doivent être datées, endossées et présentées par un député. Un député n'ayant pas prêté serment d'allégeance ou n'ayant pas prononcé de déclaration solennelle ne peut présenter de pétition. Un député ne peut être contraint à présenter une pétition, et s'il refuse, aucune accusation ne peut être portée contre lui.

La présentation des pétitions est par ailleurs régie par un certain nombre de conventions et d'usages. Étant donné que le Président peut être appelé à statuer sur la recevabilité des pétitions et qu'il ne peut prendre part aux débats, il doit demander à un autre député de présenter toute pétition qu'il peut avoir reçue de ses électeurs. Les pétitions sur des questions relatives à l'élection d'un député, ou qui ajoutent un fardeau au Trésor public, ou qui concernent une question déléguée par le Parlement à une autre instance sont irrecevables à la Chambre.

Toute contrefaçon ou fraude dans la préparation de pétitions ou dans les signatures apposées, ou toute complicité ou connaissance de tels faits, rend son auteur passible d'une peine pour atteinte aux privilèges; à la suite d'une question de privilège, la Chambre examine et règle le délit.

7.(j) Questions inscrites au *Feuilleton*

Après diverses modifications au Règlement adopté en juin 1987, la rubrique «Questions inscrites au *Feuilleton*» est maintenant la dernière de celles qui figurent aux affaires courantes ordinaires.

Les députés peuvent poser des questions au gouvernement par écrit ou pendant la période des questions orales. Lorsque la question demande une réponse élaborée, détaillée ou technique, le

La présentation des pétitions est assujettie à diverses conditions. Ainsi, les étrangers qui n'ont pas leur domicile au Canada n'ont pas le droit d'en adresser au Parlement; quant aux citoyens canadiens ordinaires, ils ne peuvent s'adresser

dans les 45 jours à toutes les pétitions qui lui sont renvoyées. donner lieu à aucun débat. De plus, le gouvernement doit répondre argument présenté à l'appui de la pétition, qui ne doit par ailleurs, pas être lue. Aucun discours ne doit être prononcé ni aucun informer la Chambre de son contenu; la pétition elle-même ne doit pétition de sa place, peut faire une très courte déclaration pour député à qui la présidence a donné la parole pour présenter la certification dûment remplies conformément au Règlement, le contenu par le greffier des pétitions. Une fois les exigences liées à la doit être examinée et certifiée conforme quant à la forme et au Toutefois, avant qu'une pétition ne puisse être présentée, elle

Chambre à n'importe quel moment de la durée d'une séance. pétition peut aussi être présentée en la remettant au Greffier de la que ne soit fait appel des questions inscrites au *Feuilleton*. Une pendant les affaires courantes après la rubrique «Motions» et avant Les députés qui veulent présenter des pétitions doivent le faire

7.(i) Présentation de pétitions

La motion portant adoption du rapport d'un comité permanent sur les prévisions budgétaires doit obligatoirement être présentée lors de l'un des 25 jours désignés pour l'étude des subsides. Une motion en vue de renvoyer un ou plusieurs postes du budget principal des dépenses ou d'un budget supplémentaire des dépenses à un ou plusieurs comités permanents doit être mise aux voix sans débat ni amendement et peut être proposée à l'appel des affaires courantes ordinaires par un ministre de la Couronne.

l'exactitude de ses archives et à la fixation des jours où elle tient ses séances, ainsi que des heures où elle les ouvre ou les ajourne». Par ailleurs, les motions prévues dans cet article du Règlement et celles portant adoption d'un rapport d'un comité permanent, spécial ou législatif peuvent faire l'objet d'un débat.

Lorsque le débat sur une motion présentée pendant les affaires courantes ordinaires est ajourné ou interrompu, l'ordre de reprise de ce débat est transféré à la rubrique «Ordres émanant du gouvernement» et considéré selon l'ordre de priorité déterminé par ce dernier. Si le député (ou le ministre) qui a donné avis de motion n'est pas en Chambre ou ne désire pas présenter sa motion, le Président présume habituellement que le gouvernement et la Chambre désirent que la motion reste inscrite au *Feuilleton*, et il prend les mesures nécessaires à cette fin.

En vertu du Règlement, aucun avis n'est requis pour les motions relatives «aux heures d'ouverture ou d'ajournement de la Chambre». Un avis est cependant requis si la motion d'ajournement concerne les jours où la Chambre ne siège pas, bien que la Chambre puisse, par consentement unanime, passer outre à cette exigence. Ces motions sont habituellement présentées lors de l'étude des affaires courantes ordinaires sous la rubrique «Motions».

Les motions portant adoption des rapports de comités sont habituellement inscrites (lorsque l'avis préalable prévu par le Règlement est exigé), appelées et tranchées à la rubrique «Motions» du *Feuilleton et Feuilleton des Avis*. Tout député peut donner avis de la motion d'adoption d'un rapport de comité et proposer cette motion, mais c'est le président du comité qui s'en charge habituellement. Une telle motion peut être présentée sans avis préalable, du consentement unanime de la Chambre, au cours de la séance où elle est présentée. À défaut de consentement unanime, la règle des 48 heures d'avis s'applique.

Les seules motions dont la Chambre puisse être régulièrement saisie sous cette rubrique sont celles qui intéressent soit les travaux de la Chambre, parrainées ordinairement par le gouvernement, soit la mise en discussion des rapports de comités, parrainées habituellement par un député. Le Règlement énumère les autres types de motions qui peuvent être présentées au cours des affaires courantes ordinaires; il s'agit des « motions nécessaires à l'observation du decorum, au maintien de l'autorité de la Chambre, à la nomination ou à la conduite de ses fonctionnaires, à l'administration de ses affaires, à l'agencement de ses travaux, à

Dans les affaires courantes ordinaires, les «Motions» figurent immédiatement après la première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat et avant la présentation de pétitions.

7.(h) Motions

Le Règlement précise en outre que les mesures ayant pour objet une dépense de deniers publics ou l'imposition d'une taxe doivent prendre naissance à la Chambre des communes sans que le Sénat puisse y apporter de modifications. (Ce dernier conteste toutefois une partie de l'interprétation donnée à l'article en question.) Enfin, le Règlement stipule que la Chambre n'insiste pas sur ce privilège lorsque les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat infligent ou modifient des peines pécuniaires ayant «pour seul objet de punir ou prévenir des crimes et délits et [qu'elles ne visent pas] à imposer des charges, soit sous forme de subsides ou crédits ouverts à Sa Majesté, soit pour des fins générales ou particulières, au moyen de taxes, droits, cotes ou autrement».

publiques, à une fin qui n'a pas été antérieurement recommandée à la Chambre par un message du Gouverneur général, c'est-à-dire par une recommandation royale.

Le Président lit, en disant: «J'ai l'honneur de faire savoir à la

Chambre que le Sénat a transmis un message pour l'informer qu'il a adopté le projet de loi S-..., Loi..., qu'il soumet à l'assentiment de la Chambre.» La réception de ce message équivaut à l'autorisation de déposer le projet de loi, qui est alors inscrit au *Feuilleton* sous la rubrique «Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat» au chapitre des affaires courantes ordinaires. Si le député (ou le ministre) qui parraine le projet de loi aux Communes est absent ou s'il ne veut pas proposer la motion portant première lecture, le Président suppose habituellement que le gouvernement et la Chambre désirent que le projet de loi reste au *Feuilleton* et il prend les mesures nécessaires à cette fin. Si le projet de loi n'est pas parrainé, il n'y est pas donné suite. Si le député (ou le ministre) qui parraine le projet de loi manifeste son accord en opinant à l'appel de la présidence, la motion portant première lecture est soumise à la Chambre dans les termes suivants: «Que le projet de loi S-..., Loi..., soit maintenant lu pour la première fois.» Les projets de loi d'intérêt public émanant du Sénat ne sont pas réimprimés. La question est tranchée sans débat ni amendement, mais peut nécessiter un vote.

Dès que la motion est adoptée, le Président demande «Quand ce projet de loi sera-t-il lu une deuxième fois? À la prochaine séance de la Chambre?» Si la Chambre acquiesce, l'ordre portant deuxième lecture est inscrit à l'Ordre du jour sous la rubrique «Ordres émanant du gouvernement» s'il s'agit d'un projet de loi parrainé par un ministre; sinon, il l'est sous la rubrique «Affaires émanant des députés» selon sa priorité.

Lavis de première lecture d'un projet de loi public émanant du Sénat peut être rayé du *Feuilleton* si ce projet de loi empiète sur la prérogative royale en matière financière. L'article 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et le Règlement prévoient que la Chambre ne peut adopter ou approuver ni crédit, ni résolution, ni adresse, ni projet de loi portant affectation d'une partie des recettes

7.(g) Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat

député est admis à fournir une explication succincte des dispositions du projet de loi; la Chambre est appelée à se prononcer sur la motion portant première lecture et impression après que le Président ait obtenu que la Chambre en soit saisie, et si la Chambre l'adopte, le projet de loi passe en deuxième lecture et est inscrit au *Feuilleton* à la rubrique appropriée.

On retrouve trois divergences importantes entre les deux procédures pour la présentation de projets de loi parrainés par un simple député ou par le gouvernement. Premièrement, les simples députés ne peuvent pas présenter de projets de loi qui empiètent sur les prérogatives de la Couronne. En d'autres mots, les députés ne peuvent présenter de mesures législatives entraînant un nouvel impôt, ou une dépense de deniers publics. La deuxième divergence est la suivante: le Règlement ne prévoit pas que la Chambre doive achever toutes les délibérations qui sont prévues chaque jour sous cette rubrique. Troisièmement, tandis qu'un ministre peut présenter un projet de loi pour un autre ministre, il n'en est pas ainsi pour les simples députés. Ceux-ci doivent eux-mêmes présenter leurs projets de loi et les parrainer dans les diverses étapes du processus législatif.

Au cours des affaires courantes ordinaires, la «Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat» intervient immédiatement après le «Dépôt de projets de loi émanant des députés» et avant les «Motions». Dès qu'un projet de loi émanant du Sénat a été adopté par cette Chambre, un message en informe la Chambre des communes. Le Président n'interrompt pas les travaux en cours; il fait connaître le message que lui a transmis le Greffier de la Chambre dès qu'il en trouve l'occasion.

Afin que rien ne puisse d'aucune façon empêcher un gouvernement de présenter ses mesures législatives, le Règlement tel que modifié en juin 1987, précise que la Chambre doit quotidiennement achever ses délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement». Si les délibérations ne sont pas achevées avant l'interruption de la mi-journée les mardis ou les jeudis, la Chambre continue l'étude des affaires courantes ordinaires immédiatement après la période des «Questions orales», jusqu'à ce que soient achevées les délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement», écourtant ainsi, si nécessaire, les affaires émanant des députés. Si les délibérations sous la rubrique n'ont pas été achevées avant l'heure ordinaire de l'ajournement quotidien, la Chambre continue de siéger afin de poursuivre l'étude des affaires courantes, jusqu'à achèvement des délibérations sous la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement», après quoi le Président lève la séance.

7.(f) Dépôt de projets de loi émanant des députés

Tout projet de loi d'intérêt public parrainé par un simple député peut être présenté sous cette rubrique. La procédure ici est la même que pour les projets de loi présentés par le gouvernement sous la rubrique précédente: le délai pour donner un avis est identique; le Président doit lire la liste des projets de loi émanant des députés inscrits au *Feuilleton*, et un député qui désire présenter un projet de loi doit signifier d'avance au Président son intention d'intervenir à ce moment-là; le Président utilise la même procédure pour obtenir le consentement de la Chambre afin qu'un député puisse présenter un projet de loi (il est possible qu'il y ait un vote, quoique ceci ne soit habituellement pas exigé), après quoi le

proposée, encore une fois sans débat ni amendement. Le Président pose à la Chambre la question suivante: «..., appuyé(e) par..., imprime. Plait-il à la Chambre d'adopter cette motion?» La motion est adoptée presque invariablement sans voix dissidente, bien que cette motion ait à l'occasion fait l'objet d'un vote par appel nominal.

Si la Chambre acquiesce, le Président déclare la motion adoptée et passe aussitôt à l'étape suivante en demandant: «Quand le projet de loi sera-t-il lu pour la deuxième fois?» On répond généralement: «À la prochaine séance de la Chambre.» (Dans tous les cas où la formule «À la prochaine séance de la Chambre» sert à indiquer le moment où sera reprise l'étude d'une question, elle s'entend de la séance ultérieure au cours de laquelle la question sera de nouveau abordée en conformité de l'ordre de priorité prescrit par le Règlement, le gouvernement ayant le droit de décider l'ordre selon lequel ses initiatives sont abordées.) Le projet de loi est alors inscrit au *Feuilleton*, à la place qui lui revient, en vue de la deuxième lecture en temps opportun.

Le dépôt de projets de loi est par ailleurs régi par un certain nombre de conventions et d'usages. Premièrement, on ne saurait déposer un projet de loi sous une forme incomplète et, advenant qu'un tel projet de loi ait franchi l'étape de la première lecture, la présidence doit ordonner que les délibérations à ce sujet soient déclarées nulles et non avenues. Lorsque le texte complet du projet de loi est disponible, le ministre peut alors demander la permission de le déposer conformément au Règlement. Deuxièmement, sauf indication contraire préalable, le Président désigne d'office un second motionnaire (qui appuie la motion du ministre présentant le projet de loi). Rien n'oblige cependant le député désigné à accepter cette responsabilité. Enfin, le projet de loi inscrit au nom d'un ministre peut être présenté, de sa part, par un autre ministre.

L'autorisation de présenter le projet de loi ayant été donnée, la motion portant première lecture et impression est alors

À l'étape de la présentation du projet de loi, tout débat est interdit; c'est à la deuxième lecture que l'on peut discuter du principe dont il s'inspire. Il est arrivé à quelques reprises que la demande d'autorisation de présenter un projet de loi, soumise à la Chambre, ait donné lieu à une demande de vote par appel nominal.

Le Président parcourt cette liste en désignant les ministres par le titre de leur responsabilité. Lorsqu'il est appelé, le ministre qui veut demander la permission de présenter un projet de loi s'incline légèrement et le Président prononce alors la formule d'usage suivante: «..., appuyé(e) par ..., demande la permission de présenter le projet de loi intitulé ..». Le Règlement autorise alors le ministre à expliquer brièvement les dispositions du projet de loi de façon à en faire comprendre l'objet à la Chambre. Toutefois, dans la pratique quotidienne, l'explication du ministre est donnée une fois que la Chambre a acquiescé à la question suivante: «Plait-il à la Chambre d'autoriser l'honorable ministre à présenter ledit projet de loi?» Les ministres qui déposent des projets de loi ne se prévalent généralement pas de cette possibilité d'expliquer leurs propositions. Si le ministre n'est pas en Chambre ou s'il ne désire pas présenter son projet de loi lorsqu'on en fait l'appel, ce dernier garde sa place au *Feuilleton* pour présentation un autre jour.

gouvernement» et «Dépôt de projets de loi émanant des députés». Pendant les affaires courantes ordinaires, la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement» intervient immédiatement après la présentation des rapports de comités et avant l'appel de la rubrique «Dépôt de projets de loi émanant des députés». Sous cette rubrique, les projets de loi publics émanant du gouvernement apparaissent au *Feuilleton* par ordre chronologique après avoir fait l'objet d'un avis d'un moins 48 heures.

Une motion portant adoption d'un rapport peut être présentée sous la rubrique «Motions», 48 heures après en avoir donné avis. Cependant, si on demande le consentement unanime pour présenter la motion sans préavis (c'est le cas habituellement lorsque le rapport porte sur les pouvoirs ou les séances du comité qui sollicite, par exemple, un report de son délai ou l'autorisation de se déplacer), le président déclare, après avoir déposé le rapport, de se déplacer), le président déclare, après avoir déposé le rapport, qu'il le proposera à l'approbation de la Chambre au cours de la journée. Un greffier du Bureau se lève alors et donne lecture du rapport, lequel ne comporte habituellement que quatre ou cinq phrases. Plus tard au cours de la journée, sous la rubrique «Motions», le président du comité se lève et demande le consentement unanime pour l'adoption du rapport; cette motion peut alors faire l'objet de débat.

Jusqu'en décembre 1981, il était d'usage à la Chambre de faire imprimer le texte de tous les rapports dans les *Procès-verbaux*. Depuis lors, seuls les rapports sur les projets de loi, les prévisions budgétaires et les affaires de routine continuent d'être imprimés dans les *Procès-verbaux* bien que les rapports sur la procédure parlementaire aient été imprimés en annexe. Les autres rapports des comités sont imprimés dans les fascicules des *Procès-verbaux et témoignages* des comités ou autres documents similaires.

7.(e) Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement

Avant juin 1987, tous les projets de loi publics parrainés par le gouvernement ou par de simples députés, étaient présentés sous la rubrique «Dépôt de projets de loi». Suite à des modifications au Règlement, cette rubrique a été supprimée pour faire place à deux rubriques distinctes: «Dépôt de projets de loi émanant du

7.(c) Présentation de rapports de délégations interparlementaires

Il s'agit d'une nouvelle rubrique issue d'un changement intervenu au Règlement en 1986 et dont on fait l'appel, s'il y a lieu, après les déclarations de ministres. Le chef d'une délégation interparlementaire ou le député qui agit en son nom est maintenant tenu de présenter à la Chambre un rapport des activités de la délégation dans les 20 jours de séance suivant son retour au Canada. Le député qui présente le rapport peut aussi en donner un bref aperçu.

7.(d) Présentation de rapports de comités

Les rapports des comités de la Chambre servent à aviser celle-ci de leurs activités et de leurs décisions. Ceux-ci portent sur les projets de loi, les affaires courantes ou les questions de procédure, les prévisions budgétaires et l'étude d'une question spéciale; ils peuvent aussi porter sur des questions reliées au mandat, à l'administration et au fonctionnement de ministères assignés ou sur les nominations par décret.

Pendant les affaires ordinaires, le Président fait l'appel de la rubrique «Présentation de rapports de comités». S'il doit y avoir présentation d'un rapport, le président du comité ou, en son absence, l'un des membres de celui-ci, debout à sa place, annonce qu'il a «l'honneur de présenter le [premier] rapport du Comité permanent (spécial, législatif ou mixte) de...». Si le comité souhaite que le gouvernement réponde à son rapport, il peut aussi en être fait mention à ce moment. Les *Procès-verbaux et témoignages* relatifs au rapport sont déposés en même temps.

attribuer aux commentateurs des porte-parole des partis d'opposition.

Certains changements au Règlement, adoptés en juin 1985 et en février 1986, font disparaître tout simplement la période des questions qui concluait auparavant toute déclaration ministérielle et prévoient la possibilité d'ajuster l'horaire de la séance de façon à préserver la totalité du temps réservé aux ordres émanant du gouvernement et aux affaires émanant des députés en siégeant à l'heure du midi et en reportant d'autant, s'il y a lieu, l'heure normale d'ajournement quotidien.

La «déclaration du jeudi», telle que l'appellation l'indique, a lieu chaque jeudi à la fin de la période des questions orales, quand le leader du gouvernement en Chambre, habituellement en réponse à une question posée par l'Opposition, annonce les travaux qui seront abordés la semaine suivante. (Jusqu'en 1968, le leader du gouvernement avait coutume d'annoncer à la fin de la journée l'ordre des travaux du lendemain, et le Règlement prévoit encore cet usage.) La procédure ayant cours présentement concernant la déclaration du jeudi fut annoncée par le leader du gouvernement le 23 septembre 1968. Depuis lors, la présidence a pris l'habitude, à la fin de la période des questions orales du jeudi, de donner la parole au leader de l'Opposition à la Chambre qui s'enquiert des travaux éventuels. Les précisions qui s'avèrent nécessaires sont ensuite demandées brièvement.

La déclaration du jeudi n'est pas prévue par un article précis du Règlement et elle n'est pas considérée non plus comme un usage officiel. On peut simplement y voir un autre type de déclaration de ministre consacré par l'usage.

pendant les affaires courantes lorsque le Président annonce la rubrique «Dépôt de documents».

Un ministre peut choisir de déposer un document dont le dépôt est requis (conformément à l'article 32(1) du Règlement) selon l'une des deux méthodes désignées en anglais par les expressions «by the front door» ou «by the back door». Lorsqu'un ministre dépose un document de sa propre initiative, ce dernier doit l'être conformément aux dispositions de l'article 32(2) ou selon la méthode désignée par l'expression anglaise «by the front door».

Le ministre qui invoque l'autorité d'un document officiel ou le cite au cours d'un débat doit être prêt à le déposer; quant au député (qui n'est pas ministre), il n'a ni le droit ni l'obligation de déposer un document, sauf du consentement unanime de la Chambre. Le Règlement n'admet le dépôt volontaire de documents que par les ministres ou leurs secrétaires parlementaires, qui ne sont d'ailleurs pas tenus d'en produire à la demande des députés (à moins qu'il ne s'agisse, tel que mentionné ci-dessus, de documents cités en cours de débat).

7.(b) Déclarations de ministres (et la déclaration du jeudi)

Le Règlement autorise les ministres à faire des déclarations à la Chambre pendant la période consacrée aux affaires courantes ordinaires sans toutefois les y obliger. La rubrique «Déclarations de ministres», comme celle portant sur le «Dépôt de documents», est récente, bien que l'usage voulant que la Chambre reçoive les déclarations de ministres soit établi depuis de nombreuses années. Le Règlement prévoit qu'après la déclaration d'un ministre, la présidence peut déterminer comme elle le juge bon, le temps à

comité dans les 150 jours du dépôt du rapport si le comité en fait la demande. La présentation d'une telle réponse se fait par un ministre ou un secrétaire parlementaire à l'appel de la rubrique «Dépôt de documents». De façon similaire, le Règlement prévoit (dans les 45 jours), le dépôt des décrets annonçant les nominations et le dépôt des certificats proposant des nominations.

Le dépôt de documents peut être fait de deux façons désignées en anglais par les expressions “tabling by the front door” et “by the back door”.

Le paragraphe 1 de l'article 32 du Règlement stipule que «Tout état, rapport ou autre document à déposer devant la Chambre en conformité de quelque loi du Parlement, ou suivant une résolution ou un article du Règlement de cette Chambre, peut être déposé auprès du Greffier n'importe quel jour de séance. Un tel état, rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été présenté ou déposé à la Chambre». En tout temps, les documents peuvent être remis au Greffier de cette façon. Si au moment du dépôt la Chambre ne siège pas, le document sera réputé déposé (selon l'expression anglaise “by the back door”) à la prochaine séance de la Chambre. Lorsqu'un état ou un rapport est déposé conformément à une loi, il est réputé être renvoyé en permanence au comité permanent compétent.

Le paragraphe 2 de l'article 32 du Règlement stipule qu'«Un ministre de la Couronne, ou un secrétaire parlementaire agissant au nom d'un ministre, peut, de son siège à la Chambre, déclarer qu'il se propose de déposer sur le Bureau de la Chambre, tout rapport ou autre document qui traite d'une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement et, cela fait, le rapport ou autre document est réputé, à toutes fins, avoir été déposé à la Chambre». Cette présentation de documents désignée en anglais par l'expression “tabling by the front door” intervient

7. AFFAIRES COURANTES ORDINAIRES

À 15 heures les lundis et les mercredis, à 11 heures les mardis et les jeudis, et à midi les vendredis, la Chambre aborde les affaires courantes ordinaires conformément au Règlement, à moins qu'elle ne soit retardée par une question de privilège ou un rappel au Règlement. Le Président fait l'appel de chaque rubrique successivement et donne la parole aux députés qui veulent intervenir, ceux-ci ayant ordinairement signifié auparavant au Président ou à un greffier du Bureau leur intention d'intervenir sous l'une ou l'autre des rubriques des affaires courantes.

7.(a) Dépôt de documents

Cette première rubrique annoncée par le Président au chapitre des affaires courantes ordinaires en est une relativement récente. Jusqu'en 1968, un ministre devait obtenir la permission (habituellement sous la rubrique «Motions») pour déposer un document à moins que ce dépôt ne fût exigé par une loi ou par un ordre de la Chambre. Depuis 1968, le Règlement permet à un ministre ou à son secrétaire parlementaire de déposer un rapport ou un document sur le Bureau pourvu que ces documents portent sur une question relevant des responsabilités administratives du gouvernement.

Par ailleurs, depuis 1986, le Règlement oblige le gouvernement à déposer une réponse globale à un rapport de

précises et posées directement et immédiatement au ministre concerné.

Un député mécontent de la réponse reçue peut soulever de nouveau la question pendant le débat sur l'ajournement sous réserve d'en avoir donné avis écrit au Bureau au plus tard une heure après la période des questions le jour où la question a été soulevée.

demeuraient valides alors que d'autres étaient périmées en raison du développement de certains usages et il a indiqué que les règles appropriées à la tenue de la période des questions devaient obéir à certains principes propres à faciliter la réalisation de l'objectif principal qui doit être de «demander des renseignements au gouvernement et de l'amener à rendre compte de ses actes». Ces lignes directrices confèrent un pouvoir discrétionnaire au Président lorsqu'il s'agit de juger de la recevabilité d'une question et elles lui donnent encore plus de latitude à l'égard des questions supplémentaires. Depuis quelques années, le Président est généralement intervenu si la question était de trop longue durée ou si la longueur ou la nature technique de la réponse suggérerait qu'il valait mieux l'inscrire au *Feuilleton*.

Lorsqu'il se lève au cours de la période des questions, le député doit poser une question qui est une véritable question, qui est brève, qui vise à obtenir des renseignements, et qui porte sur une question importante de quelque urgence, c'est-à-dire qui concerne les responsabilités administratives du gouvernement ou du ministre interpellé. Une question ne doit pas être une déclaration, une observation ou un argument, inclure l'expression d'une opinion, être hypothétique, demander une opinion, juridique ou autre, suggérer la réponse ni porter sur les responsabilités antérieures d'un ministre ou sur toute autre responsabilité supposée, sans lien avec sa responsabilité actuelle. Une question ne doit pas non plus avoir déjà fait l'objet d'une réponse, porter sur un sujet dont les tribunaux sont saisis, ou porter sur un sujet qui anticipe l'Ordre du jour.

Lorsqu'une question lui est adressée, un ministre peut y répondre, différer sa réponse, prendre note de la question, justifier brièvement son refus de répondre à ce moment-là ou refuser tout simplement de répondre. Les questions supplémentaires ne doivent contenir ni préambule ni déclaration et doivent être

6.(c) Questions orales

discretion du Président: si les délibérations commencent promptement à 14 heures ou à 11 heures, habituellement 15 députés prennent la parole; toutefois, si les délibérations sont retardées, la période de 15 minutes est raccourcie en conséquence et peut même être éliminée complètement de la séance; l'occasion de prendre la parole est accordée également aux députés de tous les partis; les députés peuvent aborder tout sujet d'intérêt et non pas seulement ceux à caractère urgent; le Président peut juger irrecevables les attaques de caractère personnel, toute tentative de proposer une motion de consentement unanime, des félicitations, la récitation de poèmes ou des questions nettement futiles.

La période des questions orales fait partie de toute séance régulière de la Chambre et fait suite aux «Déclarations de députés»; en vertu du paragraphe 5 de l'article 30 du Règlement, elle dure 45 minutes: «Au plus tard à 11 h 15 ou à 14 h 15, selon le cas, la Chambre passe aux questions orales».

Le Règlement précise que les questions doivent être adressées aux ministres de la Couronne et qu'elles doivent porter sur des sujets urgents, bien que l'on ait permis, à l'occasion, de poser des questions à des présidents de comités en vue d'obtenir de l'information concernant leur comité respectif. De plus, des questions peuvent être posées à un membre du Bureau de régie interne.

Parmi les nombreuses déclarations qui existent sur la conduite de la période des questions orales, certaines lignes directrices ont été adoptées par la Chambre en 1964 et d'autres ont été établies par la présidence en 1975. Le 24 février 1986, le Président a déclaré que certaines lignes directrices traditionnelles

circonstance qui est encore récitée aujourd'hui presque intégralement.

Depuis l'adoption de la prière, certaines discussions ont porté sur sa nature sectaire, sur les références qui y sont faites au Souverain ainsi que sur la tradition voulant qu'on la lise avant d'ouvrir les portes. Divers comités de réforme de la Chambre ont proposé des alternatives à la pratique actuelle, entre autres une forme révisée de la prière, l'ouverture des portes au public et même une rotation permettant à des représentants des diverses religions pratiquées au Canada de réciter une prière au début de chaque jour de séance. La Chambre n'a néanmoins adopté aucun changement à la pratique actuelle.

6.(b) Déclarations des députés selon l'article 31 du Règlement

Selon l'article 31 du Règlement, «Un député peut obtenir la parole, conformément à l'article 30(5) du Règlement, pour faire une déclaration pendant au plus une minute. [Le Président] peut ordonner à un député de reprendre son siège si, de l'avis [du Président], il est fait un usage incorrect du présent article.» Peu après 14 heures les lundis, mardis, mercredis et jeudis, ou 11 heures le vendredi, le Président passe aux «Déclarations des députés». Jusqu'à 14h15, les députés qui y sont autorisés par le Président peuvent parler du sujet de leur choix pendant au plus une minute. Si le député continue à parler au-delà du délai qui lui est imparti, le Président l'interrompt pour l'informer que le temps mis à sa disposition est écoulé. À la fin de cette période, le Président passe ensuite aux «Questions orales».

Pendant la période consacrée aux «Déclarations des députés», les règles générales s'appliquent sous réserve de la

6. ACTIVITÉS QUOTIDIENNES À LA CHAMBRE

Les «activités quotidiennes à la Chambre» (expression générique qui ne figure pas dans le Règlement) comportent trois événements qui ont lieu chaque jour à la Chambre et qui sont traités séparément dans le Règlement. Ces trois événements sont la «Prière», les «Déclarations des députés conformément à l'article 31 du Règlement» et les «Questions orales».

6.(a) Prière

À l'ouverture d'une séance, le Président donne lecture de la prière (en partie en français et en partie en anglais), le Greffier de la Chambre répondant «Amen» à la fin de chaque invocation, après quoi le Président ordonne que les portes soient ouvertes pour permettre au public de se rendre dans les tribunes; les travaux du jour commencent alors. On peut cependant discuter à huis clos de questions de régie interne ou autres avant que le public ne soit admis à la Chambre.

L'usage voulant que l'on récite une prière au commencement de chaque séance de la Chambre remonte à 1877 et fait suite à la recommandation d'un comité spécial chargé d'examiner la question. Le rapport du comité suggérait que la prière soit lue avant l'ouverture des portes, conformément à l'usage en cours au Sénat et à la Chambre britannique, et proposait une prière de

Chambre ajourne ses travaux jusqu'au prochain jour de séance. L'examen de toute motion portant lecture d'un projet de loi ou son renvoi à un comité est alors interrompu et la Chambre doit être priée de revenir sur la question à une séance ultérieure. (Lorsque le comptage révèle l'absence de quorum en Comité plénier, le Président, sur rapport du Comité plénier, procède de la façon décrite ci-dessus.)

Un certain nombre de règles auxiliaires régissent la détermination du quorum. Ainsi, un député qui signale l'absence de quorum n'est pas obligé de rester à la Chambre. Qui plus est, un député qui signale l'absence de quorum pendant son intervention et qui quitte la Chambre peut reprendre son intervention à son retour, après que le quorum a été confirmé par un comptage. Enfin, si l'absence de quorum passe inaperçue lors de la tenue d'un vote, le total des voix enregistrées après le vote, en plus de celles du Président et des députés présents qui n'ont pas voté, doit toutefois être de 20, au moins. Si tel n'est pas le cas, et que l'on attire l'attention du Président sur le fait, la question mise aux voix n'est pas tranchée.

Qu'il y ait quorum ou non, la Chambre peut recevoir un message du Gouverneur général lui demandant de se rendre au Sénat. Lorsque le Gentilhomme huissier de la verge noire frappe à la porte de la Chambre, le Président reprend son fauteuil, reçoit le message et se rend au Sénat. À son retour, le Président prend le fauteuil, puisque la séance est officiellement commencée, et il dirige les travaux de la Chambre jusqu'à ce que quelqu'un lui signale l'absence de quorum.

5. QUORUM

La Loi constitutionnelle de 1867 et le Règlement prévoient un quorum fixe d'au moins 20 députés, y compris le Président, pour que la Chambre puisse exercer ses pouvoirs.

S'il n'y a pas ou ne semble pas y avoir quorum au moment où la Chambre se réunit, on compte les députés présents en Chambre. S'il y en a moins de 20, le Président ajourne la Chambre jusqu'au prochain jour de séance. Toutefois, le Président ne peut agir ainsi que dans la mesure où il n'a pas encore appelé les députés à l'ordre. Une fois que la séance est commencée, la Chambre dirige les travaux et le Président ne peut prononcer l'ajournement à sa discrétion pour défaut de quorum, mais doit attendre qu'un député le lui signale.

Au cours d'une séance de la Chambre, tout député peut signaler au Président l'absence de quorum; la demande de comptage a préséance sur toute question à l'étude. Si, de toute évidence, il y a quorum, même si un député signale au Président qu'il lui semble que ce n'est pas le cas, ou si un comptage récent a démontré qu'il y a quorum, la présidence peut simplement signifier qu'elle est certaine qu'il y a quorum, dispenser la Chambre d'un comptage et ordonner la poursuite des travaux. En cas de doute, on compte immédiatement les députés présents; s'il y a quorum, les travaux se poursuivent. Toutefois, si tel n'est pas le cas après le premier comptage, la présidence ordonne de faire retentir la sonnerie jusqu'à ce qu'elle décide de compter de nouveau les députés présents; la durée de la sonnerie d'appel n'exécède cependant jamais 15 minutes, après quoi, s'il n'y a pas quorum, la

justifié, le Président va néanmoins décider que les faits ne justifient pas la priorité de débat accordée à une matière à privilège.

Toutefois, si le Président juge qu'il y a, de prime abord, matière à privilège, un député présente une motion appropriée visant généralement à soumettre le sujet au Comité permanent des privilèges et des élections. On accorde alors la priorité au débat sur la motion et cette motion est ensuite mise aux voix. Si elle est adoptée, le Comité permanent étudie la question et il lui est loisible de convoquer des témoins. Un rapport contenant les conclusions et recommandations du Comité est déposé à la Chambre et une motion en vue de l'agréer peut être présentée par la suite.

nécessairement atteintes au privilège, mais ils peuvent impliquer de comparaitre et de témoigner quand ils sont convoqués par un comité de la Chambre.

Toute atteinte réelle ou présumée à un privilège, ou tout outrage au Parlement, doit être porté à l'attention de la Chambre à la toute première occasion pour être pris en considération immédiatement. Cela peut se faire en soulevant la question dès qu'il y a atteinte présumée ou en donnant au Président un avis écrit d'au moins une heure si l'atteinte au privilège n'a pas eu lieu au cours des débats de la Chambre.

Lorsqu'un député invoque le privilège, son intervention doit être brève et concise. Les atteintes au privilège concernent habituellement des questions ayant trait aux délibérations de la Chambre ou d'un comité, mais elles peuvent aussi porter sur des faits survenus en dehors du Parlement. Le Président écoute les propos du député et peut permettre à tout député directement concerné d'intervenir. Le Président peut aussi consulter d'autres députés à ce sujet; ceux-ci, toutefois, ne se prononcent pas de plein droit sur la question, mais seulement parce qu'ils y sont autorisés par la présidence. La tâche du Président se limite à déterminer s'il y a, de prime abord, matière à privilège, c'est-à-dire si le sujet devrait être étudié en priorité. La décision à cet égard incombe exclusivement au Président, qui peut différer l'affaire pour l'étudier plus longuement et qui, en ce cas, en informe la Chambre. Lors de l'étude de la question, le Président peut chercher à savoir dans quelle mesure il a été porté atteinte à la dignité de la Chambre ou à la capacité du député de remplir ses fonctions parlementaires. Souvent, tout en reconnaissant que la plainte constitue un grief

4. PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE

Le statut privilègié conféré à l'institution parlementaire et à chaque député afin qu'ils puissent exercer leurs fonctions librement, sans entraves, est une des traditions les plus vieilles et les plus ancrées du Parlement. Dans son *Parliamentary Practice*, May discute à fond du «privilège parlementaire» qu'il définit comme étant «la somme des privilèges particuliers à chaque Chambre prise collectivement... et aux membres de chaque Chambre individuellement, et faite desquels il leur serait impossible de s'acquitter de leurs fonctions. Ces droits dépassent ceux dont sont investis d'autres organismes ou individus particuliers».

Premier de ces privilèges, la liberté de parole. Par là, la Chambre se prévaut du droit qu'elle a de contrôler seule ses propres délibérations. «Ce droit comprend tout autant le pouvoir de présenter et de choisir l'ordre d'examen des mesures législatives ou des sujets de discussion, que le privilège proprement dit d'en débattre.» Chaque député peut déclarer «ce qu'il juge approprié au cours du débat, même si cela porte atteinte aux sentiments d'individus ou fait injure à leur caractère, et ce privilège le met à l'abri de la molestation ou de toute poursuite en diffamation». L'unique contrainte à la liberté de parole tient aux règles que la Chambre a voulu s'imposer et aux usages qu'elle a fait siens.

L'outrage au Parlement, qui est très proche du concept de l'atteinte au privilège et que l'on confond parfois avec ce dernier, est décrit par May comme étant tout acte ou omission allant à l'encontre de l'autorité ou de la dignité dont est investi le Parlement. Par eux-mêmes, ces actes ou omissions ne portent pas

normale d'ajournement et met aux voix toute question nécessaire pour décider de la motion principale.

Immédiatement après l'adoption de la motion principale, la Chambre adopte une motion portant que l'Adresse soit grossoyée et remise personnellement au Gouverneur général par le Président.

Si un ou plusieurs des jours réservés au débat sur l'Adresse ne sont pas utilisés à cette fin, ce jour ou ces jours peuvent être ajoutés au nombre des jours désignés dans la période des subsides correspondante.

reprend, cet ordre a priorité sur toutes les autres activités, y compris les mesures d'initiative parlementaire, à l'exception cependant des affaires courantes ordinaires. Le premier des huit jours de débat officiel (qui est appelé la «journée des chefs»), c'est le chef de l'Opposition qui prend la parole en premier et qui peut terminer en proposant un amendement visant à ajouter des mots à la motion initiale. Le Premier ministre prend ensuite la parole, puis c'est au tour du chef du deuxième plus grand parti d'opposition qui peut conclure en proposant un sous-amendement.

Les amendements et sous-amendements de l'opposition posent directement la question de confiance à l'égard du gouvernement. Étant donné l'imprécision de la motion principale, la règle de la pertinence ne s'applique pas rigoureusement à de tels amendements. Pour être recevable au plan de la procédure, un sous-amendement peut proposer des ajouts ou des suppressions par rapport au libellé de l'amendement, mais il doit s'y rapporter.

La Chambre ne peut être saisie que d'un amendement et d'un sous-amendement à la fois. Le Règlement limite la possibilité de présenter des amendements et des sous-amendements en exigeant que la Chambre en ait disposé avant la présentation de la motion principale. En particulier, le deuxième jour de la reprise du débat, le Président interrompt les délibérations 15 minutes avant l'heure normale de l'ajournement et met aux voix le sous-amendement à l'étude; le quatrième et le sixième jour, le Président interrompt les délibérations 30 minutes avant l'heure normale d'ajournement et met aux voix tout amendement ou sous-amendement dont la Chambre est alors saisie; à partir du septième jour, la motion principale ne peut plus faire l'objet d'amendements; et finalement, le huitième jour (à moins que le débat ne se soit terminé avant), le Président interrompt les délibérations 15 minutes avant l'heure

3. L'ADRESSE EN RÉPONSE AU DISCOURS DU TRÔNE

Lorsque la Chambre revient du Sénat après le discours du Trône, les affaires courantes comportent la présentation par le Premier ministre d'une motion ordinaire portant que le discours du Trône soit pris en considération le jour même ou à une date ultérieure. Le jour dit, les délibérations au cours desquelles la Chambre des communes répond au discours du Trône — c'est ce qu'on appelle l'Adresse en réponse au discours du Trône — commencent lorsqu'un député du parti ministériel qui n'est pas membre du Cabinet propose qu'une adresse soit présentée au Gouverneur général (ou plus rarement, au Souverain) «pour agréer nos humbles remerciements pour le gracieux discours qu'il a bien voulu adresser aux deux Chambres du Parlement». Après l'intervention d'un autre député du parti ministériel qui appuie la motion, la Chambre s'ajourne normalement jusqu'au premier des huit jours, non obligatoirement consécutifs, prévus pour la reprise du débat sur la motion et sur ses amendements éventuels.

Comme la motion proprement dite est relativement impécise, le débat est très général et il fournit aux députés l'une des rares occasions qui leur sont offertes de traiter librement des sujets de leur choix. Les règles habituelles du débat s'appliquent, c'est-à-dire que tous les députés, à l'exception du Premier ministre et du chef de l'Opposition, doivent s'en tenir à des interventions ne dépassant pas 20 minutes, suivies chacune d'une période de questions et observations ne dépassant pas 10 minutes.

L'appel de l'ordre du jour portant reprise du débat sur la motion est laissé à la discrétion du gouvernement. Lorsque le débat

pléniers. Le Président annonce également la nomination des députés membres du Bureau de régie interne. Enfin, le Règlement exige qu'au début de chaque session soit consacré par motion, un ordre du jour continu pour l'étude des travaux portant sur les subsides.

2.(b) Le discours du Trône

Après la revendication des privilèges et la réponse, et avant que l'une ou l'autre des deux Chambres ne puisse être saisie de quoi que ce soit, le Gouverneur général donne lecture du discours du Trône où se trouvent exposés les motifs de la convocation du Parlement. Le discours du Trône ouvre officiellement la première session d'une législature et toute session ultérieure et il marque le moment où sont pour la première fois «assemblés en Parlement» les trois éléments qui composent ce dernier, à savoir: la Chambre des communes, le Sénat et le Souverain ou le représentant du Souverain. Après le discours du Trône, le Président et les députés regagnent la Chambre des communes, où le Président rend compte de la revendication des privilèges et de la réponse reçue. La Chambre procède alors aux travaux du jour.

L'ordre du jour de la séance de cette journée comprend notamment ce qui suit: l'annonce, par le Président, de l'élection de nouveaux députés; la présentation par le Premier ministre d'un projet de loi *pro forma* (projet de loi C-1) qui, bien qu'il soit lu une première fois, ne sera pas examiné davantage, sa présentation n'ayant pour objet que d'affirmer le droit de la Chambre à délibérer et à légiférer sans égard aux motifs de la convocation signifiés dans le discours du Gouverneur général; la déclaration du Président selon laquelle copie du discours du Gouverneur général a été obtenue pour être reproduite dans les *Procès-verbaux* et dans les *Débats*; la proposition soumise par le Premier ministre à l'effet que le discours du Trône soit pris en considération le jour même ou à une date ultérieure, cette étude devant intervenir sur présentation de la motion portant Adresse en réponse au discours du Trône; la proposition du Premier ministre concernant l'élection d'un président des Comités pléniers (qui est aussi Vice-président de la Chambre) ainsi que la nomination d'un vice-président des Comités pléniers et d'un vice-président adjoint des Comités

sera pas lu tant que les députés n'auront pas élu un Président. Suite à leur retour à la Chambre, les députés entreprennent cette élection qui, une fois terminée, signifie que la Chambre est constituée de plein droit.

À l'heure de l'ouverture officielle de la législature, la Chambre reçoit le Gentilhomme huissier de la verge noire, qui demande «que cette honorable Chambre se rende immédiatement dans la salle de l'honorable Sénat». La réunion au Sénat est conforme à l'usage britannique selon lequel aucun souverain ni aucun de ses représentants ne s'est rendu à la Chambre des communes depuis le roi Charles I^{er} en 1642, et qui veut, par ailleurs, que la place du souverain au Parlement soit dans la Chambre haute. Le Président s'adresse au Gouverneur général en employant une formule consacrée dans laquelle il déclare avoir été élu, et réclame pour les Communes «humblement la reconnaissance de leurs droits et privilèges incontestables, notamment la liberté de parole dans leurs délibérations, ainsi que l'accès auprès de la personne de Votre Excellence en tout temps convenable, et [demande] que Votre Excellence veuille bien interpréter de la manière la plus favorable leurs délibérations». Au nom du Gouverneur général, le Président du Sénat répond selon une formule similaire, déclarant notamment qu'«il lui accorde ses privilèges constitutionnels qu'il saura reconnaître en tout temps». Comme bon nombre de cérémonies parlementaires, cette revendication des privilèges trouve ses origines dans l'histoire constitutionnelle, à une époque où les Communes luttent pour défendre leurs privilèges contre la tyrannie du roi en Grande-Bretagne; c'est en 1554 qu'on trouve consignée, pour la première fois, une telle déclaration. Parmi les privilèges énoncés, la liberté de parole en est un d'importance. Ainsi, tous les propos tenus à l'occasion des travaux parlementaires au Sénat, à la Chambre des communes ou en comité ne peuvent faire l'objet d'aucune poursuite devant les tribunaux.

2. OUVERTURE D'UNE LÉGISLATURE ET DÉBUT D'UNE SESSION

Aux termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*, «Le gouverneur général convoquera, de temps à autre, la Chambre des communes au nom de la Reine, par instrument sous le grand sceau du Canada». L'«instrument» prend la forme de deux proclamations émises sur avis du Premier ministre. La première fixe la date d'ouverture de la session (laquelle peut être subséquemment devancée ou retardée); la seconde confirme la date et fixe l'heure de la rencontre. Le mandat maximal de cinq ans de la Chambre des communes est précisé, et dans la *Loi constitutionnelle de 1867*, et dans la *Loi constitutionnelle de 1982*; cette dernière précise en outre que le Parlement doit siéger au moins une fois tous les douze mois.

2.(a) Ouverture officielle d'une législature

L'ouverture officielle de la première session d'une législature se distingue de l'ouverture des sessions ultérieures par deux formalités préliminaires: la prestation du serment d'allégeance par les députés et l'élection d'un Président.

Lorsque la Chambre se réunit avant l'heure prévue pour la rentrée parlementaire officielle, le Greffier de la Chambre mène les députés au Sénat où on les informe que le discours du Trône ne

1.(d) Les greffiers du Bureau

Le Greffier de la Chambre est le premier conseiller en procédure auprès du Président et des députés. Il assume de nombreuses fonctions reliées aux délibérations et aux documents officiels de la Chambre et de ses comités.

Le Greffier est secondé au Bureau par le Sous-greffier et plusieurs greffiers principaux. Ceux-ci se partagent à tour de rôle le service au Bureau et peuvent agir au nom du Greffier lorsque celui-ci doit s'absenter temporairement pendant une séance. Les diverses directions de procédure (Comités, Projets de loi d'intérêt public, Journaux, Recherches pour le Bureau et Affaires émanant des députés) relèvent de l'autorité du Greffier de la Chambre par le biais des greffiers principaux.

Les greffiers du Bureau sont chargés de conseiller le Président et ses suppléants ainsi que les autres députés sur des questions de procédure qui requièrent une attention immédiate ou pour lesquelles on anticipe un besoin d'information. De plus, ils dressent le procès-verbal des délibérations et s'occupent de la tenue des votes, le procès-verbal et le résultat des mises aux voix étant imprimés aux *Procès-verbaux*. Ils suivent de près discours et interventions dont ils notent l'ordre et la durée et conseillent la présidence sur l'application des limites de temps propres aux différents débats.

typiquement le Premier ministre, propose que la Chambre *nomme* un député comme président des comités, le député nommé dans la motion venant habituellement des rangs du gouvernement. La motion de nomination est proposée immédiatement après que le rapport du discours du Trône a été présenté à la Chambre, et est bien souvent décidée sans discussion ni désaccord. La nomination est en vigueur pour la durée de la législature. En cas d'une vacance dans le poste au courant d'une législature, la Chambre choisit un successeur suivant la procédure originale.

1.(c) Le vice-président des Comités pléniers et vice-président adjoint

En plus du Président et du Vice-président de la Chambre, celle-ci nomme également un vice-président et un vice-président adjoint des Comités pléniers, dont le mandat s'étend sur une seule session plutôt que sur toute une législature. En l'absence du président des Comités pléniers, le vice-président ou le vice-président adjoint des Comités pléniers exerce tous les pouvoirs attribués au président des Comités, y compris ses pouvoirs de Vice-président durant l'absence inévitable du Président de la Chambre.

Bien que d'après les titres, les fonctions de ces dignitaires ne concernent que les Comités pléniers, ils font de plus en plus souvent office de Vice-présidents de la Chambre, conformément aux modifications apportées au Règlement en 1968. Le Président occupe normalement le fauteuil de la Chambre pendant la période de questions orales; il partage le reste du temps avec le Vice-président et les autres membres de la présidence.

Le Règlement oblige la Chambre à élire parmi les députés un Vice-président et président des Comités pléniers au début de chaque législature. La même personne occupe les deux postes; elle doit avoir une parfaite connaissance pratique de la langue officielle qui n'est pas celle du Président de la Chambre. Quoique le Règlement ne spécifie pas comment l'élection du Vice-président et président des Comités pléniers doit se faire, elle est habituellement accomplie de la façon suivante: un membre du gouvernement,

Le poste de Vice-président a été créé en 1885 lorsque le Parlement a adopté la loi qui porte le titre actuel de *Loi sur le Parlement du Canada*. Les règles à ce sujet — règles qui ont été par la suite intégrées au Règlement — étaient fondées sur les dispositions de cette loi en vertu desquelles le Vice-président était investi, comme il l'est toujours, de tous les pouvoirs juridiques du Président lorsque ce dernier n'est pas à la Chambre.

1.(b) Le Vice-président de la Chambre et président des Comités pléniers

La première élection du Président par scrutin secret eut lieu, la première fois, le 30 septembre 1986 quand le Président Bosley, ayant offert sa démission, présida à l'élection de l'honorable John Fraser, qui devint alors le trente-deuxième Président de la Chambre des communes. Le Président Fraser fut réélu à ce poste le 12 décembre 1988, à l'ouverture de la trente-quatrième législature.

service ininterrompu, ne faisant pas partie du Cabinet et ne détenant aucune charge à la Chambre. Dans le cas d'une démission, le Président sortant préside à l'élection de son(su)successeur.

font référence au Président à propos de l'admission et du dépôt de rapports et d'états ou à propos de son rôle en ce qui concerne les décisions de la Chambre.

L'élection du Président

Lorsque la Chambre se réunit pour la première fois au début d'une législature, les députés sont convoqués au Sénat par le représentant du Gouverneur général, dont le message leur est transmis par le Gentilhomme huissier de la verge noire. Ils se rendent à la Chambre haute, précédés du Greffier de la Chambre, et apprennent alors que «le représentant de son Excellence... ne juge pas à propos de faire connaître, avant que la Chambre des communes n'ait choisi son Président conformément à la loi, les motifs qui l'ont porté à convoquer le Parlement».

Le 27 juin 1985, la Chambre a adopté des changements au Règlement, pourvoyant ainsi à l'élection du Président par scrutin secret. L'élection d'un Président est la première affaire à l'ordre du jour à l'ouverture de la première session d'une législature ou lors de la démission du Président.

Les noms des députés éligibles, c'est-à-dire ceux n'ayant pas indiqué qu'ils retireraient leur candidature pour le poste de Président, sont inscrits sur le bulletin de vote. Les tours de scrutin se poursuivent jusqu'à ce qu'un député reçoive la majorité des votes inscrits. Après chaque tour de scrutin, le ou les noms des députés ayant reçu le moindre nombre de votes et les noms de ceux ayant reçu cinq pour cent ou moins du nombre total des votes inscrits sont retirés de la liste des candidats.

L'élection du Président à l'ouverture d'une législature est présidée par le député ayant le plus grand nombre d'années de

Président peut procéder de deux façons: il ou elle peut ordonner que le député se retire de la Chambre immédiatement pour le reste de la séance; ou peut attendre que la Chambre convienne de mesures disciplinaires qu'elle jugera adéquates. La première façon de procéder a été introduite en février 1986, et depuis son adoption, elle a été utilisée exclusivement en tant que mesure disciplinaire suite à une désignation. Toutefois, si le Président procède de la deuxième façon, un autre député — habituellement le leader du gouvernement à la Chambre — propose immédiatement une motion de suspension contre lui. Cette motion ne peut faire l'objet d'aucun débat ni d'aucun amendement et une fois proposée, le Président la met immédiatement aux voix. Si elle est adoptée, le député doit se retirer de la Chambre et il lui est également interdit de participer aux travaux d'un Comité plénier, d'un comité permanent, spécial ou législatif pour toute la durée de la suspension.

Statut juridique du Président

La pérennité de la présidence des Communes au Canada est garantie non seulement par la tradition et les conventions, mais également par la Constitution. L'article 44 de la *Loi constitutionnelle de 1867* précise que «la Chambre des communes, à sa première réunion après une élection générale, procédera avec toute la diligence possible à l'élection de l'un de ses membres comme [Président]». L'article 46 indique que le Président préside à toutes les séances de la Chambre des communes. Les articles 45 et 47 concernent les situations de vacance de la présidence ou d'absence prolongée du Président, tandis que l'article 49 consacre le vote prépondérant de la présidence en cas de partage égal des votes des députés sur une question mise aux voix à la Chambre.

La *Loi sur le Parlement du Canada* précise les fonctions administratives du Président et du Vice-président. D'autres lois

Le Règlement énonce en termes généraux les pouvoirs dont le Président est investi pour maintenir l'ordre et le decorum à la Chambre. Un article stipule en effet que le Président maintient l'ordre et le decorum et décide des questions de Règlement. En pratique, il jouit d'une autorité qui s'étend aussi bien à la question de la tenue vestimentaire des députés qu'au désordre parmi ceux-ci ou dans les tribunes ainsi qu'au déroulement des délibérations et aux règles du débat. Comme la plupart des décisions sont prises à l'issue d'un débat, ces règles sont en fait très précises. Par exemple, tous les intervenants doivent s'adresser au Président, et non à un autre député, même pendant la période de questions orales. C'est le Président qui est habilité à donner la parole aux participants pendant le débat et à rappeler à l'ordre un député qui se répète ou dont les arguments manquent de pertinence.

La sanction la plus grave que puisse prendre le Président contre un député consiste à le désigner par son nom, et la seule menace de cette sanction suffit généralement à faire respecter son autorité. Un député est désigné par son nom pour avoir ignoré l'autorité du Président, par exemple, en refusant de retirer des propos non parlementaires, en persistant dans des digressions ou des répétitions ou en ne cessant d'interrompre un autre député qui a la parole. Toute autre attitude indisciplinée persistante, malgré les avertissements du Président, porte aussi atteinte au pouvoir de la présidence et cela peut être sanctionné par la désignation.

Avant de désigner un député par son nom, le Président l'avertit généralement à quelques reprises qu'à cause de son refus d'obéissance, il risque d'être désigné par son nom. Si le député présente des excuses que le Président juge satisfaisantes, l'incident est normalement tenu pour clos et il ne donne lieu à aucune autre mesure. Par contre, si le député est désigné par son nom, le

que la Chambre a élu un Président selon la loi, pour revendiquer les privilèges de la Chambre et pour entendre lecture du discours du Trône. Au cours de la session parlementaire, le Président conduit encore les députés au Sénat lorsque les mesures législatives adoptées par la Chambre et le Sénat reçoivent la sanction royale. C'est également le Président qui, verbalement, transmet aux députés les messages de Sa Majesté, du Gouverneur général ou du Sénat, s'il y a lieu. De la même façon, il transmet les messages de censure, de réprimande, de remerciement ou de condoléances de la Chambre aux autres organismes ou agents de l'extérieur. Lorsque le siège d'un député devient vacant, c'est le Président qui est chargé d'adresser un mandat au Directeur général des élections pour qu'il publie un décret d'élections.

La fonction de direction des débats

Responsable de la direction des débats, le Président a pour premier rôle d'appliquer et d'interpréter l'usage et les traditions de la Chambre et de veiller au bon déroulement des délibérations. À cette fin, il doit se fonder sur le Règlement, c'est-à-dire sur les règles écrites de la Chambre, ainsi que sur la jurisprudence parlementaire et différents traités de procédure. Il doit toujours s'en tenir à une attitude impartiale, voilà pourquoi il ne peut participer aux débats pendant qu'il occupe le fauteuil. Chargé de la surveillance des délibérations de la Chambre, le Président veille au maintien de l'équilibre entre deux principes fondamentaux de la tradition parlementaire, à savoir la nécessité de permettre à la majorité de mener les affaires publiques dans l'ordre et la nécessité de protéger le droit de la minorité de s'exprimer.

1. LA PRÉSIDENTE ET LE BUREAU

1.(a) Le Président

Le député élu par les autres députés pour agir en tant que Président, assume le poste investi de la plus haute autorité et réunit en sa personne les pouvoirs, fonctions et dignité de la Chambre. Son rôle est triple. Il est d'une part le représentant de la Chambre auprès de la Couronne, du Sénat et des autres instances étrangères au Parlement. D'autre part, il préside les délibérations de la Chambre des communes en veillant à l'application de toutes les prescriptions relatives au bon déroulement des travaux. Enfin, le Président assume d'importantes responsabilités concernant l'administration de la Chambre des communes.

Le Président: porte-parole de la Chambre

Pendant plusieurs siècles en Grande-Bretagne, la fonction première du Président était de représenter la Chambre et de défendre ses intérêts auprès de la Couronne. Si la fonction essentielle est désormais de présider les délibérations de la Chambre, il reste que certaines de ses activités appellent encore cette fonction première, qui était de représenter les députés et de garantir leurs privilèges.

C'est notamment le cas lorsqu'après son élection, le Président conduit les députés au Sénat pour informer le Gouverneur général

13.	PROCÉDURES FINANCIÈRES	99
	13.a Les travaux des subsides	101
	13.b Les voies et moyens	109
	13.c Autres éléments se rattachant aux responsabilités financières	114
14.	COMITÉS	117
15.	AFFAIRES ÉMANANT DES DÉPUTÉS	135
16.	PUBLICATIONS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES	145
17.	PROROGATION ET DISSOLUTION	149
18.	RAPPEL DE LA CHAMBRE	153
	BIBLIOGRAPHIE	157
	INDEX	161

34	7.e	Dépôt de projets de loi émanant du gouvernement
37	7.f	Dépôt de projets de loi émanant des députés
38	7.g	Première lecture des projets de loi publics émanant du Sénat
40	7.h	Motions
42	7.i	Présentation de pétitions
43	7.j	Questions inscrites au <i>Feuilleton</i>
47	8.	DÉPÔT DE RAPPORTS ET ÉTATS
51	9.	PROCÉDURE QUOTIDIENNE D'AJOURNEMENT
53	10.	LE PROCESSUS DE DÉCISION
53	10.a	Motions
61	10.b	Votes
69	11.	LE PROCESSUS LÉGISLATIF
69	11.a	Projets de loi d'intérêt public
70	11.b	Étapes de l'étude d'un projet de loi
77	11.c	Projets de loi d'intérêt privé
81	12.	LES RÈGLES DU DÉBAT
86	12.a	Répétitions et pertinence
89	12.b	Closure et attribution d'une période de temps
92	12.c	Convention relative aux affaires en instance <i>sub judice</i>
93	12.d	Rappels au Règlement
95	12.e	Débat d'urgence

TABLE DES MATIÈRES

1.	LA PRÉSIDENTE ET LE BUREAU	1
2.	OUVERTURE D'UNE LÉGISLATURE ET DÉBUT D'UNE SESSION	9
3.	L'ADRESSE EN RÉPONSE AU DISCOURS DU TRÔNE	13
4.	PRIVILÈGE PARLEMENTAIRE	17
5.	QUORUM	21
6.	ACTIVITÉS QUOTIDIENNES À LA CHAMBRE	23
	6.a Prière	23
	6.b Déclarations des députés selon l'article 31 du Règlement	24
	6.c Questions orales	25
7.	AFFAIRES COURANTES ORDINAIRES	29
	7.a Dépôt de documents	29
	7.b Déclarations de ministres (et la déclaration du jeudi)	31
	7.c Présentation de rapports de délégations interparlementaires	33
	7.d Présentation de rapports de comités	33



N° de cat. X9-2/5-1990

ISBN 0-660-55753-3

Greffier de la Chambre des communes

© Troisième édition 1990

© Deuxième édition 1987

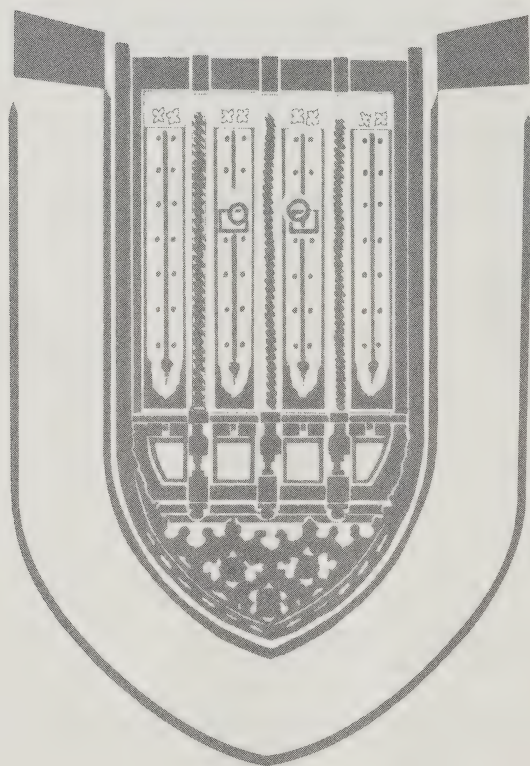
© Première édition 1985

Publié en conformité de l'autorité
du Greffier de la Chambre des communes.

PRÉCIS DE PROCÉDURE

(Troisième édition)

Direction des recherches pour le Bureau



Chambre des communes
Canada

PRÉCIS DE PROCÉDURE

(Troisième édition)

Direction des recherches pour le Bureau



Chambre des communes
Canada

9219

